

Cet ouvrage vous est proposé avec l'aimable autorisation de l'éditeur scientifique et de SITRASS (Solidarité Internationale sur les Transports et la Recherche en Afrique Sub-Saharienne) maîtres des droits. La présente version en PDF est sous le copyright de SITRASS (<http://www.sitrass.org/>) - 2001. Ce document est protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

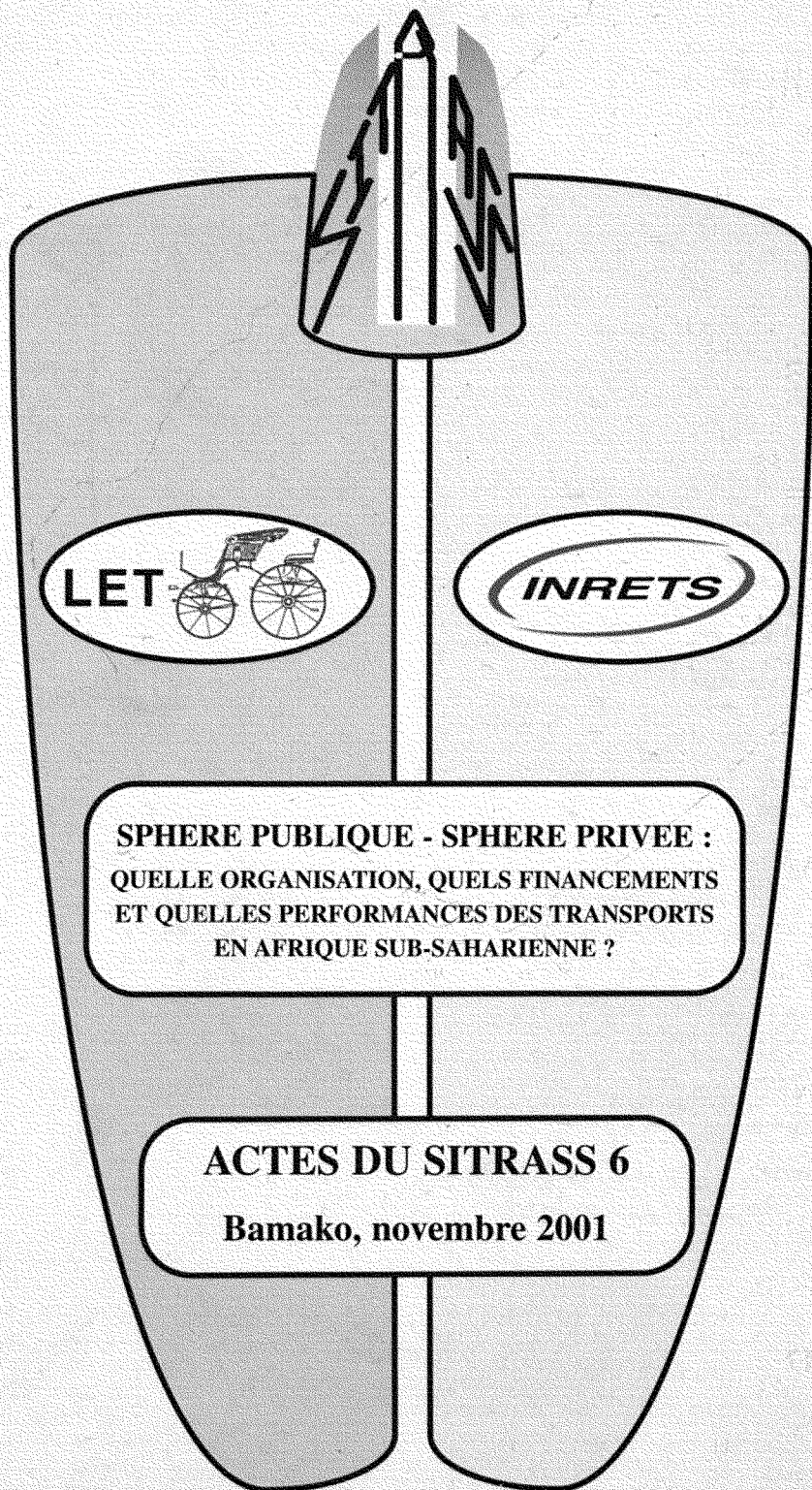
With the editor and the publisher of the copyright agreement. The present version in PDF is under the copyright of SITRASS (<http://www.sitrass.org/>).

-----

Ce document devrait être référencé de la manière suivante :

ADOLEHOUME Amakoé (Ed.). Sphère publique, sphère privée : quelle organisation, quels financements et quelles performances des transports en Afrique sub-saharienne ? Actes du séminaire SITRASS 6, du 5 au 7 novembre 2001, Bamako (Mali). Lyon : SITRASS. 2001. 455 p. (coll. SITRASS).

-----



**LET**



**INRETS**

**SPHERE PUBLIQUE - SPHERE PRIVEE :  
QUELLE ORGANISATION, QUELS FINANCEMENTS  
ET QUELLES PERFORMANCES DES TRANSPORTS  
EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE ?**

**ACTES DU SITRASS 6**

**Bamako, novembre 2001**



Solidarité Internationale sur les Transports et la Recherche en Afrique Sub-Saharienne

**SPHERE PUBLIQUE - SPHERE PRIVEE :  
QUELLE ORGANISATION, QUELS FINAN-  
CEMENTS ET QUELLES PERFORMANCES DES  
TRANSPORTS EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE ?**

**ACTES DU SEMINAIRE SITRASS 6**

Bamako, 5 - 7 novembre 2001

**Organisé avec la collaboration de :  
INRETS (France), LET (France),  
MICT (Mali)**

Appui financier :  
**Ministère français des Affaires Etrangères**

EDITE PAR AMAKOÉ P. ADOLÉHOUMÉ

# **INTRODUCTION**



## PRESENTATION GENERALE

Amakoé P. ADOLÉHOUMÉ, *Délégué Général SITRASS*  
Maurice NIATY-MOUAMBA, *Président SITRASS*

Placé sous le double patronage de Ses Excellences Madame TOURE Alimata TRAORE, Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Transports et Monsieur Soumaila CISSE, Ministre de l'Equipeement, de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de l'Urbanisme du Mali, le sixième séminaire SITRASS s'est tenu à Bamako, les 05, 06 et 07 novembre 2001, sur le thème : "*Sphère publique – sphère privée : quelle organisation, quels financements et quelles performances des transports en Afrique subsaharienne ?*".

Les conclusions des travaux du SITRASS 5 de Cotonou en 1999 avaient souligné l'importance du rôle du secteur privé dans la fourniture des services et des infrastructures de transport : mise en concession (ou vente pure et simple) de nombreux services de transports urbains, ferroviaires, maritimes, portuaires et aéroportuaires, ainsi que de l'entretien et de la construction d'infrastructures. Ce sixième séminaire SITRASS, centré sur le partenariat public-privé, a abordé de front ces questions institutionnelles en faisant le point sur l'état de la réflexion et de la pratique en matière de mise en concession des infrastructures et services de transport. Les principales questions abordées étaient les suivantes :

- Pourquoi s'engager dans la voie du partenariat public-privé dans les transports ?
- Quelles sont les principales modalités de ce partenariat, comment se fait leur régulation et quels sont les principaux facteurs de succès (ou d'échecs) de ces opérations ?
- et enfin, quelle pourra être la contribution du transport à la lutte contre la pauvreté ?

SITRASS 6 a ainsi réuni cent cinquante (150) participants venus de seize (16) pays<sup>1</sup> : professionnels du transport (ports, chemins de fer, transporteurs routiers, conseils des chargeurs), représentants des administrations africaines en charge du secteur (transports, travaux publics et finances notamment), bailleurs de fonds (Agence française de développement, Coopération française, Fonds européen de développement, ...) et chercheurs (africains et européens). Dix équipes locales SITRASS sur onze ont aussi pris part à SITRASS 6. L'ouverture entamée à Cotonou pour couvrir l'ensemble des modes a été poursuivie. Outre la participation des coordonnateurs des projets sectoriels transports (PST), l'on aura noté avec satisfaction celle des ports de la sous-région où l'enjeu du partenariat public-privé est plus que jamais à l'ordre du jour.

Au total, une cinquantaine de communications a été présentée à ce séminaire (cf. programme à la fin de ce document). Cependant, le Comité scientifique de SITRASS 6 n'en a retenu que trente pour publication dans les actes. L'ensemble des communications présentées au séminaire est en revanche disponible auprès du secrétariat scientifique.

Après avoir posé le problème et l'enjeu du partenariat public-privé dans le secteur des transports en Afrique sub-saharienne, le séminaire a été lancé par un débat guidé sous la double présidence du Pr Alain BONNAFOUS (vice-président SITRASS) et de M. Jean SMAGGHE (ancien président de l'IAPH<sup>2</sup>). Ce débat a été notamment l'occasion de diverses présentations d'expériences nationales (PST, ports, ...). La problématique du partenariat public-privé a ensuite été approfondie au sein de trois ateliers sur des aspects plus spécifiques (financier, institutionnel et redistributif).

Pour assurer une cohérence interne aux différentes parties, le présent recueil des actes du séminaire est organisé autour des quatre thématiques suivantes :

- Partenariat public-privé : quelques leçons d'expérience.
- Partenariat public-privé : une nouvelle donne financière ?
- Partenariat public-privé : quel contenu institutionnel ?
- Partenariat public-privé et objectifs sociaux.

Dans une partie introductive, le Pr BONNAFOUS lance le débat autour de quelques idées simples (cf. page 11-14).

Nous ne terminerons pas cette présentation sans deux rappels anodins mais importants dans la réussite de SITRASS 6 :

- la parfaite collaboration du Ministère malien des transports. C'est tout de même grâce à l'efficacité et au sérieux de l'équipe constituée autour de Monsieur Bréhima FOMBA (Directeur national des transports du Mali) que SITRASS 6 a connu le succès souligné par l'ensemble des participants, tant sur le plan logistique que scientifique. Nous tenions ici à le souligner et à les remercier ;

<sup>1</sup> Cette participation a été légèrement inférieure à ce qui était prévu : en raison des perturbations des transports aériens à l'époque, certains participants n'ont pu faire le déplacement de Bamako.

<sup>2</sup> International Association of Ports and Harbors.

- le Ministère français des Affaires Etrangères qui a cru en la nécessité de développer des compétences africaines dans le secteur des transports et nous soutient dans cette "aventure". Il a, une fois encore, financé la participation d'un certain nombre d'auteurs de communication à SITRASS 6. Qu'il trouve ici l'expression de notre profonde gratitude.

La discussion sur le prochain séminaire SITRASS a fait ressortir la nécessité de choisir un thème ouvert aux dimensions régionales et internationales et couvrant l'ensemble des modes. Ce thème sera choisi après échanges par courriel entre les membres du réseau.

Plusieurs candidatures s'étant manifestées pour l'organisation de SITRASS 7 (Cameroun, Côte d'Ivoire et Togo), le bureau a proposé la mise en place d'un comité de sélection pour une procédure transparente, sur la base d'un cahier de charges. Le site définitif sera retenu au plus tard à la fin du premier semestre 2002.

## ALLOCUTION DE BIENVENUE

**Son Excellence Madame TOURE Alimata TRAORE**  
*Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Transports*  
*Mali*

- Monsieur le Ministre de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de l'Urbanisme,
- Excellences Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,
- Honorables invités,
- Chers participants,
- Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi d'abord de souhaiter à nos hôtes la traditionnelle bienvenue en terre africaine du Mali et un excellent séjour à Bamako.

Je voudrais également exprimer mes remerciements aux organisateurs du réseau Solidarité Internationale sur les Transports et la Recherche en Afrique Sub-Saharienne, communément appelée SITRASS, pour l'insigne honneur qui est fait au Mali d'abriter ce sixième séminaire.

- Chers hôtes,
- Honorables invités,
- Mesdames et Messieurs,

Les séminaires SITRASS sont une initiative heureuse qu'il faut saluer vivement. En effet, ils favorisent dans un cadre de solidarité Nord-Sud les échanges entre experts des transports d'horizons divers et stimulent la réflexion et la recherche, facteurs essentiels pour un développement harmonieux de toute activité.

De Yamoussoukro en 1989 à Cotonou en 1999, cinq séminaires se sont succédés avec chacun des thèmes centraux pertinents et en rapport avec les préoccupations de l'Afrique sub-saharienne. Quant au thème de ce sixième SITRASS « *Sphère publique – sphère privée : quelle organisation, quels financements et quelles performances des transports en Afrique sub-saharienne ?* », il prolonge la réflexion entamée à Cotonou sur les mutations actuellement en cours dans le secteur des transports et qui se caractérisent par un retrait progressif des pouvoirs publics et une participation plus accrue des opérateurs privés dans la fourniture et la gestion des services et des infrastructures de transport.

Cette redistribution des rôles entre autorités publiques et opérateurs privés, comme dans d'autres secteurs de la vie économique, a produit et continuera de produire des effets bénéfiques, quoique certaines expériences aient abouti à un moment donné à des résultats en deçà des attentes.

- Chers hôtes,
- Honorables invités,
- Mesdames, Messieurs,

Le présent séminaire offre opportunément l'occasion d'une part d'évaluer les enseignements tirés des expériences variées dans nos divers pays et d'autre part de faire des recommandations pertinentes pour éclairer la formulation des projets à venir, afin de les rendre plus efficaces et plus efficaces.

- Chers séminaristes,

Durant trois jours vous débattrez de questions suscitées par les différentes communications introductives. Je souhaite que ces échanges soient fructueux dans un cadre de fraternité et de camaraderie que vous avez su bâtir tout au long de ces années passées ensemble.

Je souhaite que SITRASS 6, comme les précédents, soit le lieu de confrontation d'expériences, mais également d'émergence de solutions et d'outils pertinents au service des acteurs du transport.

D'ores et déjà, je puis vous assurer que le fruit de vos réflexions fera l'objet d'attention de la part des pouvoirs publics.

Sur cette note, je déclare ouvert le sixième séminaire SITRASS, et souhaite plein succès à vos travaux.

Je vous remercie.

## CONFERENCE INTRODUCTIVE

### SPHERE PUBLIQUE – SPHERE PRIVEE : ADDITIONNER LES AVANTAGES OU EMPILER LES INCONVENIENTS

**Pr Alain BONNAFOUS**  
*Vice-président SITRASS*  
*Laboratoire d'Economie des Transports*  
*Lyon - France*

Excellences Madame et Monsieur les Ministres,  
chers amis qui sont passés par l'Université d'été du Laboratoire d'Economie des Transports,  
Mesdames et Messieurs,  
mes Chers Collègues,

Je voudrais tout d'abord présenter quelques excuses de la part de l'organisation de ce SITRASS qui a été considérablement perturbée par les mésaventures d'Air Afrique dont nous avons espéré la reprise des activités jusqu'à l'avant veille de notre départ. Heureusement, qu'il y a quelques autres compagnies du continent africain qui nous ont, si je puis dire, tirés de ce mauvais pas. Si vous avez, au lieu des valises habituelles dans ce genre de séminaire, simplement de petits dossiers que nous avons pu trouver en catastrophe dans un magasin de Bamako, si vous avez relativement peu de papiers, c'est parce qu'il a fallu s'adapter aux circonstances. Dieu merci, nous avons un Délégué Général qui, étant lui-même africain, sait réagir face à des situations nouvelles ; Dieu merci, il y a eu aussi un commando sur place qui n'a pas lésiné sur son temps et que nous devons saluer. En revanche, il y a quelques conséquences à ces dysfonctionnements : par exemple les papiers qui seront présentés en atelier n'ont pas pu être emmenés en nombre d'exemplaires suffisant. Ils ne seront donc distribués que dans les ateliers, c'est ce qui vous explique la légèreté de votre dossier qui ne contient que les papiers qui sont relatifs aux séances plénières.

Pour le reste, j'espère que les inconvénients passeront inaperçus. J'ai pu observer qu'il y a moins d'absents que nous ne le craignons. Certains d'entre vous, et véritablement je les en remercie, sont venus par des systèmes de chaînes de transport complexes. L'un d'entre vous a tout de même fait près de 48 heures de voiture et un trajet terminal en avion. Il faut le faire pour participer à un séminaire. C'est dire qu'il y a peut être dans cette activité de SITRASS un attachement à nos rencontres qui est quelque chose qui véritablement nous réjouit.

J'ai le souvenir de ce tout petit groupe que nous formions à Yamoussoukro en 1989 pour un premier séminaire et de sa décision de s'efforcer de continuer, de pérenniser cette première expérience. Je crois que les hommes qui étaient là ne devaient pas

soupçonner qu'en définitive, nous finirions par y arriver. J'ai souvenir d'ailleurs que l'un de ceux qui ont le plus insisté pour que cela se pérennise était, si je ne m'en abuse, le Directeur National des Transports de l'époque de Bamako. Je ne l'ai pas vu mais je lui envoie, en tout état de cause, mes amitiés et il y aura bien quelqu'un dans la salle pour les lui transmettre.

Nous allons parler de partenariat public-privé dans le domaine des transports, un partenariat qui a pris, d'ores et déjà, une importance considérable sur ce continent. Je vais essayer d'évoquer quelques aspects du problème pour lancer très modestement le débat et la réflexion autour de trois idées simples.

- La première, c'est une très grande banalité mais comme toutes les banalités on a parfois tendance à l'oublier. L'implication d'opérateurs privés dans le financement, dans la construction, dans l'exploitation d'une infrastructure de transport ne nous dispense, en aucun cas, de la question de savoir s'il fallait effectivement mettre en œuvre le projet concerné. Simplement cela peut changer les termes de la question « faut-il faire ou ne pas faire ? ». Cet amendement fera partie des choses que nous aurons à examiner plus en profondeur et à débattre. Mais la question fondamentale demeure. Toute opération quelque peu ambitieuse de transport constitue, certes, une création de richesse ; mais c'est aussi une destruction de richesse. Et il reste fondamental de savoir si l'on crée plus de richesse que l'on en détruit. Etant entendu que ce que l'on détruit peut assez facilement se compter. C'est l'addition qu'il faudra d'une manière ou d'une autre payer, que devront assurer les différents contributeurs. Les richesses que l'on crée, c'est un peu plus compliqué. S'il s'agit de richesses qui se transforment en recettes, ce n'est pas trop difficile à anticiper ; s'il s'agit de richesses qui sont relatives à ce que l'on appelle généralement les effets externes, c'est plus complexe. Si cela apporte de la sécurité, si cela apporte quelques améliorations sur l'environnement, si cela apporte de l'accessibilité dans des régions qui en ont très peu, c'est évidemment une richesse apportée, mais que nous savons moins bien évaluer. Ce travail de balance entre ce qu'il faudra sacrifier et ce que l'on en retirera reste un travail nécessaire. Mais, peut-être cet exercice d'évaluation donnera-t-il des résultats différents selon qu'est ou n'est pas impliqué dans l'opération un partenaire privé. C'est le deuxième point que je vais rapidement évoquer.
- Au fond, d'où vient cette évolution qui a été extrêmement forte dans les années '90 sur tous les continents, sauf peut-être sur le mien. Vous savez que l'Europe est conservatrice, la France tout particulièrement, et qu'on ne change pas si facilement les choses quand on a de vieilles habitudes, de vieux systèmes de représentation, de vieux schémas, et que comme tout changement cela vient ébranler quelques vieux intérêts. Mais un peu partout dans le monde, il y a eu effectivement, un développement tout à fait remarquable de cette réintroduction de partenaires privés dans le système. Pourquoi ? Les raisons qui sont généralement avancées sont à peu près bien identifiées aujourd'hui. La plus fréquente, c'est que l'opérateur privé est réputé, pour faire simple et pour résumer les choses, mieux gérer que l'opérateur public. Il est plus apte à

procéder à une chasse anti-gaspillage car il a quelques raisons pour cela. Il a, en effet, des comptes à rendre d'une manière plus stricte, plus précise, mieux contrôlée que nous ne savons le faire dans la sphère publique. Et en tant que fonctionnaire, je dois dire que je suis sensible à cette différence et que cela fait quelques décennies que, personnellement, il m'est arrivé d'en souffrir. Donc première raison, l'acteur privé gère peut-être mieux. Deuxième raison, elle est très importante sur d'autres continents que celui-ci, c'est que lorsqu'il y a un opérateur privé, il y a une meilleure acceptabilité de ce qu'on pourra appeler, en terme très général, le péage. En milieu anglo-saxon par exemple, on accepte très mal l'idée qu'un bien public financé par le contribuable fasse, de surcroît, l'objet d'un péage. Le citoyen-usager a l'impression de payer deux fois. Si l'investissement a été assuré par un opérateur privé, s'agissant d'un pont, d'un bout de route quelque part, etc, là il y a une acceptabilité naturelle de la rétribution de cet opérateur qui est venu apporter du financement, prendre des risques, et réaliser l'opération. C'est une manière comme une autre, d'avancer vers la concrétisation du principe de l'usager-payeur. Et cela a beaucoup poussé ce genre d'initiative. Enfin une troisième raison qui, elle, n'est pas tout à fait négligeable sur ce continent, sur le mien non plus, je dois dire, c'est qu'il y a moins d'endettement public, en tout cas théoriquement, lorsqu'il y a recours à un investisseur privé. C'est l'opérateur privé qui devient l'emprunteur et, par conséquent, la dette publique est en principe protégée de ce risque bien connu d'effet boule de neige qui fait que, à un certain moment, lorsque la dette est trop élevée, c'est le service de la dette qui vient lui-même abonder la dette et que l'on entre dans un processus cumulatif complètement incontrôlé. Comme beaucoup de pays (on peut dire pratiquement tous les pays) de ce continent ont des taux d'endettement relativement élevés, c'est naturellement une raison forte qui pousse vers le recours aux partenaires privés. Cela dit, à travers ces trois avantages, meilleure gestion, meilleure acceptabilité du péage, allègement pour les finances publiques notamment en matière de dette, face à ces trois familles d'avantages sur lesquelles il y a une littérature considérable, il y a tout de même un inconvénient sinon cela se saurait depuis longtemps ; cela se ferait depuis longtemps. L'inconvénient, c'est que dès lors qu'il y a un opérateur privé, il apporte dans cette opération des fonds propres et d'une certaine manière prend des risques sur ses fonds propres. S'il le fait, c'est parce qu'il attend une rémunération de ses fonds propres. La différence est aussi là : l'opérateur privé, contrairement à l'opérateur public, doit rémunérer ses fonds propres, donc dégager du profit sur l'opération et, par conséquent, il y a là une raison de surcoût. Toute la question sera alors de savoir si ce surcoût, qui consiste à assurer un profit pour l'opération, est ou non compensé par les avantages que j'ai précédemment évoqués. Cela fait partie des sujets qui vont être examinés à travers une multitude d'exemples tout au long de ces trois jours.

- Enfin, dernier point, il y a quelque chose de très nouveau dans cette affaire. C'est que, comme toujours s'agissant de transport, il y a un triangle d'intérêts et dans ce triangle, on ne sait pas trop où se situe le centre de gravité. Il y a un

premier pôle qui est celui de la sphère publique et aussi du contribuable qui peut être le principal voire le seul payeur du système ; il y a un autre pôle qui est celui de l'usager qui peut être aussi un contributeur dès lors que l'usage de l'infrastructure est tarifé ; certains économistes, dont je fais partie, pensent que lorsque c'est possible, lorsqu'il y a à la fois du consentement à payer et de la capacité de paiement, ce n'est pas forcément le système le plus malsain. Le troisième pôle d'intérêt, que l'on appelle l'entreprise de transport, peut être une administration, une entreprise privée ou peut relever d'un partenariat plus complexe. Entre ces trois pôles d'intérêt, les choses, incontestablement, se sont déplacées, et je soupçonne que cela n'a pas été nécessairement malsain. Elles se sont déplacées dans la mesure où il peut y avoir désaffectation de certaines missions du pôle public ; elles se sont déplacées dans la mesure où il peut y avoir une sollicitation plus importante du financement par le pôle des usagers ; elles se sont déplacées dans la mesure où il peut y avoir des exigences d'une autre nature du côté du pôle de l'entreprise de transport dès lors que cette entreprise est privée mais qu'elle est bien entendu contrôlée par une autorité supérieure, une autorité organisatrice, c'est-à-dire par la puissance publique. Ce sont aussi des choses qu'il faudra examiner car elles posent des tas de questions, notamment sur la dimension redistributive de cette problématique au-delà de celles de l'efficacité. Et, pour avoir parcouru bon nombre des papiers qui nous sont parvenus, je crois qu'il y a beaucoup d'éléments de réponse tout à fait passionnants dans les communications qui nous seront proposées.

En conclusion, je voulais simplement évoquer ces contributions que nous avons reçues. Elles représentent au total une certaine épaisseur et seront évidemment éditées dans des actes et seront, très vraisemblablement portées sur le site internet de SITRASS. Quand on les examine de près, on se dit que depuis le SITRASS I la capacité de réflexion et d'expertise dans le domaine des transports sur ce continent s'est très sensiblement transformée, je dirai même pour ce qui me concerne, très spectaculairement transformée, et croyez que je m'en réjouis.

Merci.

## THEME 1

### LE PROBLEME : QUELQUES LEÇONS D'EXPERIENCE

## PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE : L'EXPERIENCE DU MALI

**Mory KANTE**  
*Vice-président SITRASS*  
*Mali*

### 1. CONTEXTE GENERAL DE LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES

#### 1.1 Le contexte macro-économique

Le Mali a entrepris ses premiers efforts d'ajustement au début de l'année 1988 et a mené depuis de larges réformes économiques et institutionnelles. Celles-ci incluaient la libéralisation du commerce et des prix, les réformes de la réglementation et du régime des impôts, la restructuration des entreprises publiques et l'élimination progressive des distorsions commerciales. La masse salariale de la fonction publique a été maîtrisée et la part des dépenses budgétaires dans le secteur social a régulièrement augmenté. Ces mesures ont amélioré le système d'incitation économique et ont permis aux forces du marché de jouer un rôle plus important dans la détermination des résultats économiques. Par ailleurs, la transparence et l'efficacité de l'allocation des ressources publiques se sont améliorées. L'accroissement du PIB est passé d'une moyenne annuelle de moins 2 % durant la première moitié de la décennie 1980, à une moyenne de 3,7 % entre 1988 et 1992. La position fiscale du secteur public est passée d'un déficit équivalent à 12 % du PIB en 1991 à 9,6 % en 1993.

Cependant, dans le contexte politique fragile de 1992 à 1994, le redressement financier a commencé à faiblir et les indicateurs de performance macroéconomique ont chuté. La dévaluation du franc CFA de 50 % en terme de devise intervenue le 12 janvier 1994, devrait renforcer les efforts d'ajustement structurel du Mali et offrir une plus grande chance de succès en stimulant l'économie pour atteindre la croissance soutenue nécessaire à l'amélioration de la condition de vie. Un document cadre de politique économique et financière pour la période 1994-1996 a été agréé avec le gouvernement pour définir d'importantes mesures d'accompagnement à la dévaluation en vue de contenir l'inflation et assurer l'atteinte réelle des objectifs. Ce document cadre a été actualisé pour la période intérimaire 1998-2000.

Dans ce contexte, la stratégie d'assistance de la Banque mondiale a continué à être centrée sur la promotion des ressources humaines, le développement du secteur privé, la réhabilitation et l'extension des infrastructures productives, l'amélioration de la gestion macro-économique et des capacités institutionnelles. Dans ce cadre, le Projet Sectoriel des Transports (PST) constitue une part importante dans la stratégie d'aide de l'Association au Mali, du fait qu'il améliorera l'accès aux services de transport qui sont critiques pour répondre rapidement à la demande et stimuler la croissance économique.

## 1.2 Le contexte sectoriel

Le secteur des transports constitue un élément clé dans le développement du Mali. L'économie malienne dépend fortement de ses échanges extérieurs (40 % du PIB) et par voies de conséquences du fonctionnement efficace de ses systèmes de transports internationaux. Le développement des échanges locaux, accéléré par les fortes dispersions et disparités d'activités et de densités de peuplement et une croissance urbaine rapide, donne une importance particulière aux transports intérieurs. Les transports terrestres constituent l'essentiel des flux, avec des volumes annuels de 1 100 millions de tonnes kilomètres (tkm) dont 25 % par rail. Le transport participe pour environ 5 % dans le PIB et sa croissance a été de l'ordre de 4 % l'an ces dernières années. Compte tenu de l'immensité du pays et de son enclavement, le développement du Mali et la compétitivité de son économie dépendent plus qu'ailleurs, de l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement de son système de transport qui connaît un certain nombre de problèmes.

Du fait de son enclavement, les importations et exportations du Mali dépendent des corridors de transport avec les pays voisins et de leurs ports maritimes. Jusqu'à une date récente, l'intervention du gouvernement dans le transport international (particulièrement à travers l'allocation de fret et la fixation des tarifs de transport) a été en partie la cause de la cherté du coût des transports internationaux, coût qui représente environ 30 % du coût total des importations du pays. Les corridors Dakar-Bamako et Abidjan-Bamako constituent les principaux axes de desserte du Mali en drainant plus de 80 % du fret. Les transports routiers sont peu performants et ont longtemps souffert d'un manque de concurrence et d'insuffisance de l'entretien des infrastructures. Le transport ferroviaire souffre de la vétusté de ses installations et équipements mais aussi d'une mauvaise organisation du trafic et d'une gestion peu efficace. Dans les deux cas de figure la présence de puissants syndicats de travailleurs a mis à rude épreuve la mise en œuvre des réformes.

Le transport fluvial est assuré durant une partie de l'année où le fleuve est navigable, par des pirogues et pinasses privées, ainsi que par la Compagnie malienne de navigation (COMANAV) qui opère à perte à partir de Koulikoro.

Au début de la période des réformes, deux nouvelles sociétés aériennes assurant des transports locaux, Mali transport air service (MALITAS) et Air Mali SA ont été créées respectivement en 1990 et 1993, avec une participation privée de plus de 80 %. Le Mali a rejoint par ailleurs la compagnie multinationale Air Afrique en 1992.

## 2. LA STRATEGIE SECTORIELLE ET LES PROBLEMES

Pour être en harmonie avec les réformes liées à l'ajustement macro-économique du Gouvernement, le département chargé des transports décida en 1991 de constituer une Commission Sectorielle des Transports (CST) qui a regroupé tous les opérateurs publics et privés du secteur, dans une première tentative d'approche participative pour identifier les principaux problèmes du secteur et en rechercher les solutions. La CST s'est réunie à plusieurs reprises avec la participation de facilitateurs, et a préparé un projet de Déclaration de politique générale dans le secteur des transports (DPGST) qui a été entièrement discutée avec l'IDA et qui a été formellement adopté par le

Gouvernement le 2 novembre 1993. La politique adoptée introduisit des changements fondamentaux dans les objectifs du secteur dans cinq domaines principaux en s'engageant à : (a) encourager la concurrence et donner un rôle plus grand au secteur privé dans l'industrie des transports et des travaux publics ; (b) restructurer les entreprises publiques, particulièrement la Régie des Chemins de Fer du Mali, et remplacer les travaux en régie dans le secteur routier par des travaux contractés à l'entreprise ; (c) utiliser des critères économiques dans le choix des investissements du secteur ; (d) accorder une plus grande attention à l'entretien des infrastructures dans l'allocation des ressources ; et (e) mieux prendre en charge les routes rurales en particulier, et l'environnement en général.

La DPGST a détaillé la politique qui s'articule autour des principaux sous-objectifs suivants qui conditionnent la levée d'un certain nombre d'obstacles qui entravent la bonne marche du secteur et l'amélioration de son efficacité : (a) une meilleure efficacité de l'administration en revoyant ses attributions et en réorganisant et modernisant ses services ; (b) l'amélioration du fonctionnement des corridors de transports internationaux ; (c) l'intensification de la concurrence entre modes et entreprises de transports terrestres de marchandises ; (d) la résorption des surcapacités de l'industrie des transports routiers de marchandises ; (e) la restructuration, afin d'en améliorer les performances, des entreprises publiques en les transformant en entreprises à caractère résolument commercial ; (f) une meilleure prise en charge de l'entretien routier par la réorganisation de ses structures et de ses modes d'exécution et par leur affectation de ressources suffisantes ; (g) l'amélioration du recouvrement des charges d'infrastructures ; (h) une attention beaucoup plus grande pour les transports ruraux ; et (i) l'amélioration des conditions de sécurité pour les transports, notamment de personnes.

## 3. LE PROGRAMME ET LE PROJET

### 3.1 Les objectifs du programme et du projet

Le programme proposé poursuit une politique sectorielle intégrée avec des décisions d'investissement rationnelles en relation avec le contexte macro-économique et les capacités d'absorption du Mali.

La méthode utilisée pour concevoir ce programme sectoriel comprenait les éléments suivants : (i) la préparation d'une analyse de tout le secteur en étroite relation avec la CST et le Gouvernement pour arriver à un consensus sur les problèmes du secteur et les besoins de changement ; (ii) la combinaison de l'analyse sectorielle et la stratégie de développement en utilisant l'approche consultative pour réunir des groupes multidisciplinaires aussi bien en provenance du Gouvernement que des représentants du secteur privé et en se focalisant sur les nécessités de nouvelle stratégie de développement sectoriel et la formulation de mesures politiques pour les mettre en œuvre ; et (iii) la création de liens avec la communauté des donateurs, jusque là non coordonnée, et entre donateurs du Gouvernement, pour adopter une approche commune pour un développement sectoriel équilibré en vue d'assurer la cohérence entre la stratégie et le financement du programme.



Les principaux objectifs du programme et du projet sont : (a) le renforcement des capacités de gestion et des performances du secteur à travers sa réorganisation et le développement des capacités locales; (b) la restructuration des entreprises publiques de transport; (c) la révision du cadre réglementaire et institutionnel pour promouvoir une participation plus importante du secteur privé dans la fourniture de services et l'exécution des travaux; (d) la réhabilitation et l'entretien d'un réseau prioritaire d'infrastructures de transport; et (e) l'amélioration de l'efficacité des opérations de transport et la réduction des coûts de transports.

### 3.2 La description du programme et du projet

Le programme proposé était quinquennal et portait initialement sur la période 1994-1998. Il a quatre composantes :

- une composante développement des capacités et formation ;
- une composante routière ;
- une composante ferroviaire ;
- une composante aéroportuaire.

### 3.3 Les coûts et le financement du programme

Le coût total du Programme était estimé, y inclus l'entretien courant des routes, à l'équivalent de 305,7 millions de dollars, hors taxes et impôts au Mali, aux conditions économiques de 1993, y inclus les imprévus physiques, non inclus les imprévus financiers. Le taux de change utilisé était 1 dollar = 600 FCFA. Les principaux organismes de financement du projet sont : IDA (21 %), le FED (16 %), le FAD (5 %), la BID (18 %), la BOAD (4 %), l'Allemagne (6 %), le Canada (ACDI 2 %), la France (CFD et FAC 6 %), le Gouvernement du Mali (16 %). Il reste à financer 6 % du Programme.

La part de financement IDA correspondant à la composante ferroviaire a été rétrocédée par le Gouvernement aux conditions suivantes : en don pour ce qui concerne les sous-composantes réhabilitation de la voie et études et pour toutes les autres sous-composantes avec un taux d'intérêt de 7,5 % l'an, 10 ans de grâce et 20 ans de période de remboursement, les risques de change étant pris par la RCFM.

## 4. LES PRINCIPAUX RESULTATS ATTEINTS

### 4.1 Les routes

Le niveau d'avancement du projet est relativement satisfaisant. Les résultats ont permis d'enregistrer : (i) l'entretien courant annuel d'au moins 8 200 km de routes totalisant un coût d'environ 32 milliards F CFA financé par le budget national, (ii) la réalisation d'un important programme d'entretien périodique et de réhabilitation de 1 036 km de routes bitumées, 848 km de routes en terre et 183 km de pistes ainsi que 2 067 km d'études routières et de contrôle pour un coût total d'environ 82 milliards F CFA. Des conventions de financement signées pour un montant d'environ 90 milliards de F CFA pour l'entretien d'infrastructures routières, doivent être mises en œuvre à partir de 2001.

Au chapitre des réformes, d'importantes réformes institutionnelles ont été menées sur les deux dernières années en vue d'assurer (i) l'augmentation et la sécurisation du

financement de l'entretien routier, (ii) la simplification des procédures de passation des marchés, et (iii) l'exécution des travaux d'entretien routier par les entreprises privées (2 200 km pour un montant de 2,025 milliards de F CFA soit 37 % du montant total des travaux d'entretien courant).

On notera également au titre de ces réformes (a) la création d'une Autorité routière, organisme de financement autonome chargé d'assurer l'augmentation, la sécurisation et l'amélioration de la gestion des ressources financières destinées à l'entretien des routes; (b) la restructuration de la Direction Nationale des Travaux Publics (DNTP) compte tenu de la privatisation prochaine des travaux d'entretien routier; (c) la création de l'AGEROUTE, en vue d'améliorer et de réduire les procédures de passation des marchés d'études et de travaux d'entretien routier; et (d) la restructuration du CPTP en vue de le doter de l'autonomie de gestion et de lui permettre d'assurer le renforcement des capacités des cadres et agents de l'ensemble du secteur sur la base de prestations rémunérées.

Cependant, il y a lieu de formuler les recommandations suivantes : (i) la nécessité d'une bonne sensibilisation des opérateurs pour les inciter à intervenir dans la location de matériel et l'exécution des travaux d'entretien courant des routes pour consolider le processus de privatisation de l'entretien routier; (ii) la nécessité de sensibiliser les usagers en prévision de l'instauration prochaine de la tarification routière; (iii) la préparation d'un plan social pour le personnel des subdivisions des TP, suite à la réorganisation de la DNTP.

### 4.2 Les transports routiers

Cette composante visait la modernisation de l'administration du secteur, la réorganisation des services des transports et la mise en œuvre de politique sectorielle.

Les réalisations ont été les suivantes : (a) la mise en place d'un observatoire des transports fonctionnel, (b) la reprise des immatriculations des véhicules et la production informatisée des documents de transport (permis de conduire, carte grise), (c) la relecture du Code de la route, et (d) la création d'un centre de visite technique, (e) la création d'un bulletin d'analyse des accidents corporels (BAAC) et la création d'un véritable Conseil des chargeurs.

En ce qui concerne le financement des entreprises et sociétés de transports (urbains, interurbains et internationaux), des discussions sont en cours entre l'administration des transports et les opérateurs privés du secteur regroupés en syndicats et fédérations. Il y a un consensus évident sur la nécessité de renouvellement du parc; mais c'est sur la forme et les modalités de mise en œuvre qu'il y a plusieurs scénarios en discussion. Un point de vue soutient la nécessité pour les opérateurs de se mettre en coopératives ou en groupements pour créer les meilleures conditions d'éligibilité aux crédits bancaires. Dans ces cas, l'Etat pourrait jouer le rôle de facilitateur en assurant des conditions favorables à ces investissements nouveaux sur le plan de la fiscalité. Un autre point de vue veut un soutien financier de l'Etat compte tenu de l'imminence de l'intégration sous-régionale dont le transport international constitue le volet le mieux achevé. Cette vision, fort soutenue par certains syndicats, me semble irrationnelle car une telle action de l'Etat sera de nature à fausser la concurrence et à réduire l'efficacité des systèmes de transport. L'Etat a-t-il les moyens d'une telle ingérence? Le droit de traversée routière,

dont une partie des fonds était destinée au financement du renouvellement du parc, est en porte à faux avec les textes organisant l'Autorité routière. Il devra selon toute logique être supprimé. De toute façon, sa perception par les structures de l'Etat devient illégale car elle s'assimile à un péage routier qui ne dit pas son nom.

#### 4.3 Le transport ferroviaire

Les réalisations ont porté sur la réhabilitation partielle de la voie, l'amélioration des systèmes de communication et l'aménagement de la gare marchandise de Korofina.

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de réforme institutionnelle de l'activité ferroviaire, il s'est vite avéré que la RCFM dans sa structure de régie ne pouvait assurer à souhait les réformes envisagées. Il a été donc décidé de l'ériger en société nationale et de confier la gestion et l'exploitation du trafic international de marchandises et de personnes à une société à capital majoritairement privé avec toutefois une participation des deux Etats à hauteur de 40 % soit 20 % par Etat. La Société du Dakar-Bamako (SDB) devait être créée à cet effet avec une possession de 60 % du capital repartis comme suit : actionnaires privés maliens 29,13 % ; actionnaires privés sénégalais 29,13 % ; les personnels de la SNCS et de la RCFM 8,4 % ; les actionnaires étrangers 33,34 %. La mise en œuvre de cette disposition a été longue et fastidieuse du fait de plusieurs divergences de point de vue entre les Etats et le Groupement des partenaires financiers d'une part, et d'autre part, entre les Etats et les syndicats de travailleurs.

Face à ces difficultés, il a été décidé d'abandonner le processus de création de la Société Nationale de Chemine de Fer du Mali (SNCFM) et de mettre purement et simplement le chemin de fer Dakar-Bamako en concession. Les nouvelles procédures de mise en concession, notamment en ce qui concerne la sélection de l'actionnaire de référence de la société concessionnaire, sont en cours.

#### 4.4 Le transport aérien

Le financement de cette composante dépasse largement les estimations du budget de base du fait du financement de nouveaux projets.

Les travaux ont concerné : (i) l'extension et la réhabilitation de l'aéroport de Tombouctou pour 8,275 milliards FCFA ; (ii) la réhabilitation des aérodromes de l'intérieur pour 4,940 milliards F CFA et (iii) la clôture et l'aménagement de l'aéroport de Bamako-Sénou. La recherche du financement des travaux d'allongement de la piste de l'aéroport de Bamako-Sénou se poursuit.

### 5. PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN ET DECENTRALISATION

#### 5.1 Contexte général du Projet

La Politique Sectorielle de Développement Urbain, adoptée par le Gouvernement du Mali le 25 septembre 1996, a pour objectif général de créer les conditions pour améliorer le cadre de vie des populations en renforçant particulièrement la lutte contre la pauvreté, avec comme cadre général, la Décentralisation. Parmi les objectifs spécifiques, nous remarquerons : (i) le développement des capacités de gestion des municipalités pour mieux maîtriser la croissance des villes ; l'élévation de leurs performances, le renforcement du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures

de base ; l'amélioration de la planification, de la programmation, de la budgétisation, de la gestion financière et de la génération de revenus ; (ii) l'amélioration des conditions de vie dans les villes en renforçant la lutte contre la pauvreté urbaine notamment par la fourniture de services urbains dans les quartiers les plus pauvres tout en assurant des investissements appropriés dans les infrastructures de base (alimentation en eau potable mobilité urbaine), et en améliorant en même temps l'environnement urbain par la création de travaux à haute intensité de main d'œuvre.

#### 5.2 Bilan des réalisations et des réformes institutionnelles

Le délai d'exécution du PDUD court de juin 1997 à décembre 2003. Nous allons nous intéresser plus spécifiquement aux volets touchant directement ou indirectement les secteurs des transports et celui des infrastructures de base. A la date d'aujourd'hui, les réalisations sont les suivantes :

##### a) Sur le plan du développement institutionnel

Il a été procédé à l'audit des comptes des Municipalités de Bamako, Kayes, Koulikoro, Ségou, Sikasso, Mopti, Tombouctou et Gao ; à l'audit technique et organisationnel de la Direction Nationale de la Cartographie et de la Topographie ayant conduit à son érection en Institut Géographique du Mali (IGN) ; de la Direction nationale de l'Urbanisme et de l'Habitat. Les actions ont porté également sur les études pour l'établissement d'une Redevance Urbaine pour la prise en charge de l'entretien des infrastructures et équipements urbains par les Municipalités bénéficiaires. Des programmes de formation du personnel et des Elus des communes du Projet et du District de Bamako, du personnel du Gouvernement et du personnel du Secteur Privé du Secteur du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP) ont été élaborées et exécutées. Les Municipalités ont été équipées en moyens logistiques, informatiques et bureautiques.

##### b) Sur le plan de l'amélioration du cadre de vie

Les travaux de voirie réalisés ou en cours de d'achèvement portent sur un linéaire total de 99,975 km face à un besoin identifié de 174,731 km. Les travaux de drainage achevés ou en cours d'exécution portent sur la réalisation de 162,319 km de caniveaux et autres exutoires. Les équipements marchands réalisés ont concerné les villes de Bamako (construction de la Gare Routière de Médina-Coura) ; de Mopti (construction de la Station des taxis Bas-fonds à Mopti et de la Gare Routière du Lycée de Sévaré). D'autres actions ont concerné l'assainissement (Mopti) et l'alimentation en eau potable (Bamako-Rive droite).

### 6. LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES TRANSPORTS ET LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE

#### 6.1 Approche régionale

La nouvelle Stratégie d'Assistance Régionale de la Banque mondiale vise un alignement des priorités de la Banque avec celles de la sous-région en matière d'intégration. Dans ce sens les aspirations de la CEDEAO pour l'intégration régionale peuvent se résumer en ce qui suit : (i) meilleur niveau de vie et stabilité ; (ii) développement régional équilibré ; (iii) promotion des programmes d'intégration ; (iv)

harmonisation et coordination des politiques nationales ; (v) meilleur environnement pour le secteur privé ; (vi) marché commun des biens et services ; (vii) union monétaire et (viii) paix régional et sécurité.

Aussi, la Banque mondiale compte accroître sa concentration sur les aspects et les activités d'intégration sous-régionale tout en reconnaissant l'existence continue de la subsidiarité. Sa stratégie d'assistance vise donc la création d'un espace économique sous-régional unifié et ouvert.

Les priorités stratégiques de l'assistance de la Banque peuvent se résumer en ces deux points essentiels :

- aider à renforcer les performances économiques des pays par la recherche d'une convergence des politiques macro-économiques et de performance ;
- améliorer la compétitivité et réduire les coûts de transaction par l'intégration des marchés des biens, du crédit et des capitaux et enfin des services d'infrastructures.

S'agissant spécifiquement des activités de transport, nous retiendrons dans le cadre de l'intégration des marchés des biens les mesures suivantes : (i) la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun et l'harmonisation des systèmes UEMOA et CEDEAO ; (ii) la réduction des autres barrières de deuxième génération (barrières non tarifaires, barrières routières, standards et procédures, etc.) ; (iii) l'adoption de politiques de la concurrence non discriminatoires (ouverture des marchés, règles du jeu uniformes pour tous les opérateurs sous-régionaux) ; (iv) l'harmonisation des politiques économiques affectant le fonctionnement des marchés des différents secteurs.

Dans le cas plus spécifique d'intégration des marchés de transport routier, les mesures consisteront à faciliter les activités de transport routier inter-Etats en encourageant les accords de partage de fret tout en veillant à harmoniser les normes et standards (TIR) et à accélérer l'élimination des barrages routiers et autres obstacles.

## 6.2 Sous-secteur des routes

Les réformes en cours au niveau du sous-secteur des routes concernent essentiellement la réforme de l'entretien routier. Les mesures ont été les suivantes : restructuration de la DNTP pour mieux répondre à sa mission de programmation, de contrôle et de surveillance de l'entretien routier ; la constitution du Fonds d'Entretien Routier (FER) pour assurer un financement suffisant et durable et l'exécution des travaux d'entretien à l'entreprise ; et la création d'une Autorité Routière pour administrer les fonds destinés à l'entretien routier. A cet effet, l'Autorité assure le financement des travaux d'entretien du réseau routier ; y compris les voies urbaines aménagées. Les organes de gestion de l'Autorité sont : a) le Conseil d'Administration composé de l'Administration, des Usagers et des Collectivités ; b) la Direction Générale.

Dans ce sens, le FER apparaît davantage comme un établissement financier qu'un établissement technique.

La route étant à la fois un bien public et un service dont l'utilité est directement ressentie par l'utilisateur, il a paru indiquer de baser les ressources du FER sur le recouvrement total ou partiel du coût d'usage. Cette approche sous-tend l'établissement d'un tarif routier fondé sur l'effet du poids des véhicules routiers sur les

chaussées et la consommation des produits pétroliers par ces véhicules. Le tarif routier constituant l'essentiel des ressources du FER comprendra : (i) une redevance d'usage routier sur le carburant (essence et gaz oil) et (ii) une redevance d'usage routier sur les véhicules admis à la circulation au Mali. Les autres recettes sont : le produit des placements des fonds disponibles ; les subventions et les contributions de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des partenaires au développement.

Les travaux éligibles au financement du FER sont : l'entretien courant, l'entretien périodique des routes et l'amélioration de la sécurité de la circulation routière. Les niveaux de redevances ont été arrêtés comme suit : 30 FCFA sur le litre d'essence et de gaz oil et 10 000 FCFA par essieu et par an.

Au titre des avantages de cette réforme on retiendra : a) une meilleure couverture des coûts d'entretien routier ; b) une plus grande efficacité de l'entretien routier ; c) la sauvegarde des investissements routiers ; d) la prise en charge totale ou partielle des coûts d'entretien des routes urbaines, communales et certaines pistes éligibles ; e) une plus grande transparence dans la gestion du Fonds et f) une meilleure adhésion des usagers et des collectivités décentralisées.

## 6.3 Le transport routier

Le sous-secteur étant fortement concurrentiel, les réformes visent sa libéralisation totale par le retrait de l'Etat de toutes les activités de transport qui pourraient être exécutées par le secteur privé. L'administration des transports modernisée et renforcée en ressources humaines de qualité veillera à ce que les règles du jeu soient observées dans des conditions favorables à l'investissement et au développement des marchés de service.

Dans le cadre du financement, une étude récente du réseau SITRASS sur la rentabilité et le financement des micro-entreprises de transport collectif urbain en Afrique subsaharienne fait remarquer le poids élevé de l'autofinancement et une absence quasi totale du recours aux circuits financiers officiels. On note en même temps l'étrange absence des systèmes financiers décentralisés. Selon la même étude, on trouve parmi les raisons exprimées pour justifier cette absence au recours bancaire : des taux d'intérêt trop élevés, des échéances trop courtes, le manque d'accès au crédit et des primes d'assurance exorbitantes. Mais de toute évidence, on remarquera aussi l'absence d'une comptabilité lisible pour les banques et une surface financière limitée eu égard au montant du crédit susceptible d'être demandé s'il s'agit d'un véhicule neuf.

Devant cette situation, l'Etat devra changer de politique et favoriser l'émergence de véritables sociétés de transports compétitives sur le marché sous régional des services de transport car on remarque, actuellement, que les mesures fiscales en place sont plutôt favorables à l'informel et à la fragmentation des parcs de véhicules. Au titre des mesures incitatives, le transport de gros fret devra se faire par voie d'appel d'offres.

Une des mesures d'accompagnement devra être la formation des opérateurs du secteur pour développer leur capacité de gestion et d'analyse du secteur en vue d'améliorer leur crédibilité et leur prise de décision.

#### 6.4 Le transport ferroviaire

Les Autorités sénégalaises et maliennes ont décidé de procéder conjointement à la mise en concession du chemin de fer Dakar-Bamako. L'objectif est d'améliorer la compétitivité des transports internationaux, sur le marché duquel s'exerce une forte concurrence.

Le capital de la société concessionnaire sera détenu à 51 % au moins par un actionnaire privé constitué sous forme de société anonyme (dit "actionnaire de référence" de la société concessionnaire). Les autres actionnaires de la société concessionnaire seront : (i) les Etats du Mali et du Sénégal qui détiendront chacun au maximum 10 % de la société ; (ii) le personnel de la société, qui détiendra 9 % du capital de la société, par l'intermédiaire d'un Fonds de placement dont les modalités de fonctionnement seront arrêtées par négociation entre les organisations syndicales et la société concessionnaire ; et (iii) pour un maximum de 20 %, par des actionnaires privés ayant acquis les actions de la société concessionnaire à l'occasion d'une Offre Publique de Vente qui sera organisée sur les places de Dakar et Bamako par un établissement financier spécialisé après adjudication de la concession.

Le concessionnaire sera responsable, sur le chemin de fer Dakar-Bamako-Koulikoro, de l'exploitation technique et commerciale des services de transport ferroviaires des marchandises et des voyageurs, de l'entretien, de l'exploitation, du renouvellement et de l'aménagement des infrastructures ferroviaires et de la gestion foncière du domaine ferroviaire concédé.

La nature, la configuration, l'exploitation technique et commerciale et la tarification des services ferroviaires commerciaux sont librement arrêtés par le concessionnaire qui est en outre autorisé à passer des contrats particuliers relatifs audits services.

Simultanément à la reprise de l'exploitation du chemin de fer Dakar-Bamako par le concessionnaire (actuellement prévue le 1<sup>er</sup> juillet 2002), la RCFM mettra en œuvre un plan social relatif aux personnels actuels de la RCFM qui ne seront pas pris par le concessionnaire. Ce plan qui concerne l'ensemble des agents non repris par le concessionnaire, porte d'une part sur le paiement d'une indemnité de départ et d'autre part sur un appui à la reconversion de ceux qui le souhaitent.

Les autorités maliennes ont indiqué avec force que la reprise effective de l'activité ferroviaire par le concessionnaire ne pourrait prendre place si le plan social n'était pas arrêté et son financement mis en place préalablement à la reprise. Le coût de ce plan social est estimé à environ 5 milliards F CFA.

#### 6.5 Le transport aérien

La décision relative à la mise en œuvre de la Déclaration de Yamoussoukro concernant la libéralisation de l'accès aux marchés du transport aérien en Afrique a engagé les Etats signataires à octroyer durant la période de transition les droits de trafic de cinquième liberté aux compagnies aériennes désignées par les Etats sur la base suivante :

- a) octroi des droits de trafic de cinquième liberté, sans restrictions, sur les secteurs où il n'existe pas, pour des raisons économiques, de compagnies aériennes exploitant les droits de trafic de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés ;

- b) octroi d'au moins 20 % de la capacité offerte (ou un pourcentage plus élevé) sur les itinéraires pour lesquels il existe des compagnies aériennes exploitant les droits de trafic de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés.

Ces dispositions ont permis à la compagnie nationale Air Mali S.A. d'exploiter en commun ses droits de trafic avec des compagnies aériennes associées (CAMAIR, Air Sénégal International SA, etc.).

La libéralisation des services de transports aériens a permis à des opérateurs privés d'ouvrir des agences de voyage et de tourisme qui tournent bien et créent des emplois.

#### 6.6 Le transport fluvial

Les mesures urgentes à prendre en vue de promouvoir ce mode de transport exploité par la Compagnie Malienne de Navigation et les artisans piroguiers doivent porter d'une part, sur la réglementation de la navigation fluviale et d'autre part sur la sécurité du transport fluvial. Un régime d'assurance pour les embarcations s'avère indispensable.

#### CONCLUSION

Le partenariat entre sphère publique et sphère privée pour l'organisation et le financement des infrastructures et services de transport est aujourd'hui une réalité irréversible. Les objectifs d'intégration sous-régionale du Mali et la globalisation des échanges internationaux exigent à l'Etat et aux opérateurs privés du secteur de fonder ce partenariat sur la recherche d'une plus grande efficacité de nos entreprises et services de transport. Pour cela, l'Etat doit créer les meilleures conditions favorables aux investissements. A cet effet le cadre juridique et réglementaire des affaires doit être assaini et rigoureusement protégé. Le renforcement des capacités locales de gestion du secteur (opérateurs publics et privés) doit être continu et suivi.

**LE FINANCEMENT PRIVE D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES  
DE TRANSPORT EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE :  
L'EXPERIENCE IVOIRIENNE**

**Contexte général et cas de l'aéroport Félix Houphouët-Boigny**

**ZORO Bi Nagoné**  
*Directeur Général Adjoint AGETU et Président AIDET*  
*Côte d'Ivoire*

**1. INTRODUCTION**

L'évolution du secteur des transports en Afrique sub-saharienne durant cette dernière décennie est caractérisée notamment par une forte dégradation de l'état des infrastructures, faute d'entretien adéquat et de renouvellement, ainsi qu'une faillite généralisée des sociétés d'exploitation du secteur, consécutivement à une détérioration profonde des performances, une productivité insuffisante, un vieillissement avancé du matériel et, pour ce qui est des transports urbains, une perte de parts de marché au profit des secteurs non structurés.

Cette situation de crise profonde s'explique notamment par :

- l'insuffisance des ressources publiques, en ce qui concerne l'entretien, le renouvellement et l'accroissement du réseau d'infrastructures ;
- l'exploitation et la gestion des services du secteur par des entreprises publiques en situation de monopole, et donc affranchies de la loi du marché, avec une réglementation des tarifs, des salaires, des conditions de service, et pratiquement sans objectifs commerciaux.

L'absence de capitaux locaux, faute d'un niveau d'épargne interne suffisant, l'existence d'un personnel généralement pléthorique, la déficience des politiques de gestion ainsi que des pratiques restrictives caractérisées par une présence de l'Etat pratiquement à tous les niveaux de la gestion ont ainsi considérablement réduit toute chance de compétitivité du secteur des transports.

C'est dans ce contexte qu'à la faveur de la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994, le Gouvernement ivoirien va initier et développer une nouvelle forme de financement, de construction et/ou d'exploitation d'infrastructures et/ou de services publics de transport par le secteur privé.

Dans le cadre de la présente Communication, nous aurons à développer les questions suivantes :

- **dans un premier point**, nous montrerons pourquoi le Gouvernement ivoirien a opté pour cette voie ;
- **dans un second point** et sur la base de l'expérience ivoirienne, nous identifierons quels sont les principaux facteurs de succès de ce type d'opération ;

- dans un troisième point, nous dégagerons les risques et les limites de ces opérations ;
- dans un quatrième point, nous situerons les principaux enjeux de ces opérations pour la Côte d'Ivoire ;
- et enfin, en cinquième et dernier point, nous donnerons un exemple de succès qui est la concession de l'exploitation de l'Aéroport Félix Houphouët Boigny d'Abidjan.

## 2. POURQUOI DES CONCESSIONS EN COTE D'IVOIRE

Plusieurs facteurs ont conduit le Gouvernement ivoirien à développer depuis 1990, un vaste programme de financement, de construction et d'exploitation d'infrastructures et/ou de services publics par le secteur privé :

- insuffisance de l'offre d'infrastructures par rapport à la demande (il existe un lien entre les infrastructures et la croissance économique) : en effet, depuis les années 1980, la Côte d'Ivoire éprouve de sérieuses difficultés à développer son capital d'infrastructures et à l'entretenir convenablement. De ce fait, de nombreuses zones rurales restaient isolées alors que les zones urbaines, notamment Abidjan, connaissaient particulièrement de graves problèmes de congestion ;
- l'analyse de la situation des entreprises du secteur a montré que le secteur privé avait une performance supérieure en ce qui concernait aussi bien les coûts et délais de construction d'infrastructures que la gestion et la fourniture de services publics aux clients ;
- volonté politique du Gouvernement de voir l'investissement privé, dont la part restait encore en deçà de 50 % avant 1990, passer à 65 % au moins à fin 1995 ;
- un désengagement croissant par rapport à la performance du secteur public en ce qui concerne la gestion d'infrastructures et la fourniture de services publics : l'incapacité de certaines sociétés publiques à entretenir ou à développer les infrastructures et les services a conduit à des situations de crise qui ont affecté considérablement le potentiel productif ainsi que la compétitivité du secteur ;
- les contraintes budgétaires pesant sur les finances publiques ont rendu le recours à l'investissement privé indispensable pour développer de nouvelles infrastructures et/ou garantir les services offerts aux usagers. Cela permettait non seulement d'améliorer l'équilibre des finances publiques à court terme mais également à long terme car la charge de l'entretien de ces infrastructures ne revenait pas à l'Etat, un fonctionnement rentable de ces infrastructures pouvant même apporter à l'Etat des recettes supplémentaires ;
- la nécessité de disposer rapidement de meilleures infrastructures et des services de qualité, pour une population plus large et au coût de plus bas possible.

L'ensemble de ces facteurs et tendances ont ainsi créé un environnement où les concessions de service public et BOT se sont avérées comme une excellente solution pour la fourniture de services relevant traditionnellement du secteur public.

Sur la base des observations empiriques tirées de notre expérience récente qui reste limitée, nous avons pu identifier quelques conditions qui nous paraissent nécessaires au succès de telles opérations.

## 3. PRINCIPAUX FACTEURS DE SUCCES DES CONCESSIONS

### ➤ Des projets rentables

C'est une condition élémentaire mais qu'il convient de souligner. Un mauvais projet ne fera jamais une bonne concession. Il faut donc des projets à rentabilité élevée.

### ➤ Une volonté politique réelle

Elle permet notamment d'accorder aux opérateurs des garanties qui peuvent s'avérer "politiquement sensibles" : comptes *offshore*, possibilité de saisir les actifs, arbitrage des conflits par une Autorité internationale ou étrangère, etc.

### ➤ Un climat propice aux investissements et cela de façon crédible

Une volonté bien établie de donner un rôle prépondérant à l'initiative privée. Par exemple, avoir un programme de privatisation en cours ayant enregistré plusieurs succès.

### ➤ Une gestion macro-économique saine

(Tarification rationnelle, etc.).

### ➤ Capacités réelles au sein du secteur public, de conception, de négociation puis de mise en œuvre dans des délais raisonnables de projets complexes.

### ➤ Existence d'un ou plusieurs opérateurs privés désireux et capables d'accepter l'ensemble des risques liés à ce type d'opérations.

## 4. TYPES DE RISQUES DES CONCESSIONS

Selon notre expérience, les opérateurs sont sensibles à plusieurs types de risques, notamment :

### 4.1 Risque de mise en place

Il s'agit du risque que les accords soient rompus pendant la période précédant la signature du contrat soit par l'opérateur privé, soit par l'Etat, soit par les bailleurs. Nous tentons de réduire ce risque en recourant autant que faire se peut à des procédures transparentes d'appel d'offres. Cela permet d'assurer à la fois les soumissionnaires, les bailleurs et d'éviter que l'Etat paye une prime de risque supplémentaire que les opérateurs ne manqueraient pas d'inclure dans leur offre. Ce fut le cas notamment pour le Pont Riviera-Marcory.

#### 4.2 Risque de construction

Ce risque doit être supporté par l'opérateur. Nous lui imposons généralement un système de pénalité et/ou de bonus, permettant un partage des gains de productivité éventuels.

#### 4.3 Risque opérationnel

L'opérateur privé s'engage généralement sur des niveaux de performance donnés pendant la durée du contrat. Il s'agit d'un risque qu'il est le seul à pouvoir supporter. Il le répartit généralement autant que possible entre ses sous-traitants (bonus et pénalités). L'Etat peut souhaiter également réduire ce risque et être informé de certains des accords passés par le concessionnaire. Par exemple, pour l'aéroport d'Abidjan ainsi que pour le pont Riviera-Marcory, nous avons exigé que le partenaire technique du concessionnaire maintienne une participation minimum au capital sur la durée de la concession.

#### 4.4 Risque de marché

Il s'agit du risque résultant du fait que la demande pour les services du concessionnaire peut fluctuer. Dans les cas où il y a un seul acheteur, ce risque est supporté par celui-ci à travers un contrat d'achat. Le risque devient alors un risque de paiement que l'Etat est amené à prendre au nom d'un de ses démembrements.

Il est à noter que ce type de garantie est très différent en nature d'une garantie de remboursement de prêt (par exemple, si le projet échoue, aucune somme n'est due). Notre politique est d'éviter autant que possible d'avoir à supporter ce risque. Ainsi, pour l'Aéroport d'Abidjan, aucune garantie de trafic n'a été accordée.

#### 4.5 Risque de change

D'une manière générale, nous n'accordons pas de garantie de change explicite. L'opérateur privé bénéficie simplement d'une clause lui donnant droit à l'équilibre financier de son exploitation en cas de changement d'ordre monétaire.

#### 4.6 Risque réglementaire

Les opérateurs ont deux (2) types de souci à ce niveau : la *liberté tarifaire* et les *changements dans la réglementation* (environnementale). En ce qui concerne la liberté tarifaire, nous essayons chaque fois que possible d'adopter des mécanismes de révision automatique. En ce qui concerne, la réglementation, nous proposons généralement des clauses de stabilisation garantissant au concessionnaire la neutralisation de tout changement ayant un impact sur l'équilibre de son contrat.

Le succès de l'opération de mise en concession repose nécessairement à la fois sur un croisement satisfaisant des différents intérêts en jeu et sur une bonne gestion des risques pris par les différents acteurs.

Notre attitude par rapport à ces risques est globalement pragmatique et nous sommes toujours prêts à examiner toute procédure ou tout mécanisme permettant de réduire les risques par les opérateurs ou leurs bailleurs sans coûts supplémentaires pour l'Etat. Cette question de gestion du risque est importante et notre expérience montre que les

discussions achoppent beaucoup plus souvent sur ces aspects que sur les points purement techniques des dossiers (spécifications, performances, etc.).

### 5. PRINCIPAUX ENJEUX DES CONCESSIONS EN COTE D'IVOIRE

L'analyse des enjeux par rapport aux principaux acteurs que sont notamment l'Etat, les investisseurs, les prêteurs ou bailleurs, et les clients permet de mieux traduire comme ci-après, les oppositions d'intérêt :

#### Pour l'Etat

Les principaux enjeux se traduisent en terme de :

- compétitivité de l'économie ;
- emplois et paix sociale ;
- sécurité et fiabilité du transport ;
- désenclavement ;
- intégration régionale ;
- suppression/réduction des concours financiers de l'Etat.

#### Pour les investisseurs

- retour sur fonds propres ;
- niveau de risque acceptable (risque de marché, risque de construction).

#### Pour les prêteurs ou bailleurs

- performance des prêts ;
- répartition des risques ;
- développement de l'économie.

#### Pour les clients ou usagers

- tarifs compétitifs ;
- transport sûr et fiable ;
- emploi ;
- appréhension par rapport à la privatisation/concession.

### 6. UN EXEMPLE DE SUCCES : LA CONCESSION DE L'EXPLOITATION DE L'AEROPORT FELIX HOUPOUET BOIGNY D'ABIDJAN

#### 6.1 Situation avant la concession

Avant la concession à un opérateur privé (AERIA) de l'exploitation de l'aéroport Félix Houphouët-Boigny intervenue en mai 1996, l'état des lieux au plan opérationnel et financier de l'exploitation de cet aéroport se résumait comme ci-après :



### 6.1.1 Au plan opérationnel

Le secteur aéroportuaire était géré par l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie (ANAM), Etablissement Public National (EPN), créé en 1982. Les missions de l'ANAM qui ont été élargies en 1990 aux activités de contrôle et de réglementation aérienne alors assurées par la Direction Centrale de l'Aviation Civile, regroupaient à la fois les activités suivantes :

- ⇒ exploitation et gestion des aéroports et des aérodromes de la Côte d'Ivoire, ouverts à la circulation aérienne publique ;
- ⇒ exploitation, organisation, coordination et harmonisation de toutes les activités météorologiques de la Côte d'Ivoire ;
- ⇒ organisation, coordination, contrôle et réglementation des transports aériens.

A compter de 1990, l'ANAM assurait donc à la fois les missions d'exploitant aéroportuaire et de régulateur du secteur aérien.

L'environnement opérationnel a ainsi été marqué sur la période 1990-1995 par les principaux points suivants :

- sur 26 aérodromes de l'intérieur ouverts à la circulation aérienne publique, 19 n'avaient pas enregistré de trafics depuis 1990, et les mouvements d'aéronefs ont accusé en 1995, une baisse de 45 % par rapport à 1990 ;
- baisse des trafics commerciaux de passagers de ces aérodromes de 16 % en moyenne par an sur la même période ;
- les frais de personnel constituaient les 2/3 des charges d'exploitation de ces aérodromes ;
- l'effectif total de personnel de l'ANAM est passé de 1.015 agents en 1990 à 879 en 1995, environ 55 % du total concernant Abidjan ;
- l'activité météo de l'ANAM enregistrait un déficit cumulé de 1,4 milliards de FCFA sur la période 1992-1995, 90 % au moins des charges de cette activité étant financées sur les ressources tirées de l'exploitation de l'Aéroport Félix Houphouët Boigny ;
- la coexistence au sein de l'ANAM, de missions d'exploitant et de missions régaliennes, ce qui avait pour effet, notamment de créer des conflits d'intérêts avec les compagnies aériennes.

Toutes ces contraintes opérationnelles ont agi négativement sur la situation financière de l'ANAM comme relevée ci-après :

### 6.1.2 Au plan financier

Sur la période 1990-1994, la situation financière de l'ANAM, hors subvention de l'Etat, a été déficitaire à hauteur de 500 millions de FCFA par an, résultat d'une production de ressources annuelles moyennes d'exploitation de 3.200 millions de FCFA contre des charges moyennes d'exploitation de 3.700 millions de FCFA.

Cette situation était essentiellement due à l'exploitation des aérodromes de l'intérieur qui ont enregistré des résultats négatifs sur la même période.

Au 31 mai 1994, l'ANAM accusait un passif de 2.200 millions de FCFA vis-à-vis de ses fournisseurs et des arriérées de 1.850 millions de FCFA au titre des dettes fiscales et sociales.

Enfin sur la période 1990-1994, l'Etat a été amené à subventionner l'ANAM à hauteur de 620 millions de FCFA en moyenne par an pour lui assurer l'équilibre financier nécessaire. Il faut également noter que durant toute la période 1990-1995, aucun investissement n'a été réalisé notamment sur l'aéroport Félix Houphouët Boigny d'Abidjan en vue d'améliorer le niveau de service offert aux usagers dont la qualité s'était considérablement dégradée.

Face à cette situation, et à la faveur de sa nouvelle politique économique adoptée en 1995, fondée principalement sur une plus grande ouverture au secteur privé, le Gouvernement ivoirien a décidé de privatiser l'exploitation de l'Aéroport Félix Houphouët Boigny. Cette privatisation visait à atteindre les principaux objectifs suivants :

- optimisation du coût des prestations aéroportuaires ;
- accroissement des performances du secteur aéroportuaire ;
- autofinancement et équilibre financier du secteur aéroportuaire ;
- optimisation de l'exploitation de l'Aéroport Félix Houphouët Boigny.

C'est en vue d'atteindre ces objectifs que le Gouvernement ivoirien a confié à la Société Concessionnaire privée AERIA, l'exploitation de l'Aéroport Félix Houphouët Boigny, dans le cadre d'une convention de concession signée le 29 mai 1996 avec cet opérateur.

## 6.2 Objectifs et contraintes du projet

### 6.2.1 Objectifs du projet

Depuis leur mise en exploitation en 1969, les installations de l'Aéroport International d'Abidjan n'avaient pas fait l'objet de rénovation conséquente. Elles étaient ainsi devenues vétustes et ne répondaient plus aux normes internationales de sûreté et de qualité de service.

Il s'est avéré donc nécessaire de procéder à la modernisation et à l'extension des installations existantes et ce, d'autant plus que l'aéroport présentait de bonnes perspectives de croissance de trafic en raison de la volonté du Gouvernement de relancer le tourisme et celle de la compagnie Air Afrique de faire d'Abidjan sa principale plate-forme de correspondance régionale (hub).

Le projet a porté à court et à moyen termes sur la réalisation des travaux suivants :

#### - 1<sup>ère</sup> phase (1997-1998) ;

- modernisation et extension de l'aérogare internationale (1<sup>er</sup> volet) ;
- installation de trois (3) passerelles d'accès aux avions ;
- réhabilitation et modernisation des installations et des équipements en vue de les mettre aux normes internationales de sécurité et de sûreté ;
- rénovation des aérogares nationales et de fret ;



- renforcement des aires de stationnement avions ;
- aménagement du parc automobile ;
- viabilisation de la zone d'implantation des activités industrielles et tertiaires les mieux adaptées.

#### - 2<sup>ème</sup> phase (1998-1999) :

- modernisation et extension de l'aérogare internationale (2<sup>ème</sup> volet) ;
- renforcement et extension de la piste d'atterrissage (de 2.700 m à 3.000 m).

#### 6.2.2 Montage financier

Le financement mis en place est de type privé et sa rentabilité devrait être assurée dans le cadre de la concession d'exploitation accordée à la société AERIA (Aéroport International d'Abidjan) après un appel d'offres international.

Montant des investissements prévus : 20 milliards de FCFA sur les quatre (4) premières années (1996-2000).

#### 6.2.3 Etat d'avancement du projet

La Convention de concession Etat - Société AERIA a été signée le 29 mai 1996.

L'exploitation du complexe par le concessionnaire a démarré le 1<sup>er</sup> juillet 1996.

Les travaux de renforcement et de réaménagement des aires de stationnement avions sont achevés.

Les travaux d'aménagement du parking automobile sont achevés.

Les travaux de modernisation et d'extension de l'aérogare internationale sont pratiquement achevés. La modernisation des équipements est en cours d'achèvement.

Des passerelles d'accès aux avions sont installées et sont opérationnelles. Les travaux en cours qui restent à réaliser concernent les aérogares nationales et de fret, la piste d'atterrissage et la viabilisation de la zone d'implantation des activités industrielles et tertiaires.

#### 6.2.4 Rémunération de l'Etat

En contrepartie du droit d'exploiter le service public concédé et de l'usage des ouvrages et installations de l'aéroport, le Concessionnaire verse à l'Etat une redevance composée de deux (2) parties :

- le droit d'exploitation ;
- la dotation au fonds de fonctionnement des Aéroports de l'intérieur.

Cette redevance est calculée comme suit :

#### \* Droit d'exploitation :

- en dessous de 6 milliards de FCFA du chiffre d'affaires hors taxes (CAHT) : 10 % du CAHT ;
- au delà de 6 milliards FCFA : 10 % du CAHT (s'appliquant aux 6 milliards) plus 12 % du CAHT (s'appliquant au montant du CAHT excédant 6 milliards).

#### \* Dotation au fonds de fonctionnement des Aéroports de l'intérieur :

Elle est composée de la somme des deux (2) termes suivants :

- 4 % de la Marge Brute d'Autofinancement (MBA) ;
- incidence de l'exonération de la TVA sur les redevances aéronautiques appliquées au trafic international :
  - 14,6 % des redevances aéronautiques si le CAHT est inférieur à 6 milliards F CFA ;
  - 14,2 % des redevances aéronautiques si le CAHT est supérieur à 6 milliards.

La redevance totale annuelle à verser à l'Etat ne doit en aucun cas être inférieure à la somme de 450 millions de FCFA.

#### 6.2.5 Facilités/Avantages particuliers consentis par l'Etat au Concessionnaire

##### Avantages fiscaux

Les sommes dues par le Concessionnaires durant les cinq (5) premiers exercices au titre de l'impôt sur le BIC, de la contribution des patentes et de la contribution foncière des propriétés bâties seront déduites de la redevance versée à l'Etat.

L'état remboursera au Concessionnaire le crédit de TVA correspondant à la différence entre la TVA exigible sur les ventes et prestations diverses et la TVA déductible sur les achats et prestations diverses que l'exploitation de la concession et les investissements auront généré, conformément aux hypothèses de l'offre du Concessionnaire.

Les redevances versées à l'Etat par le Concessionnaire sont fiscalement déductibles.

##### Garanties particulières

Aucune garantie particulière n'est consentie au concessionnaire. L'aéroport Félix Houphouët-Boigny a été concédé sous le régime de la concession aux risques et périls du concessionnaire.

Toutefois, il a été convenu entre les parties que les ressources du concessionnaire devront lui permettre d'atteindre l'équilibre financier de sa concession. A cet égard, le concessionnaire dispose de la liberté tarifaire de ses prestations sans perdre de vue l'objectif de compétitivité recherché de l'aéroport Félix Houphouët-Boigny.

# AEROPORT FELIX HOUPOUËT BOIGNY D'ABIDJAN

TABLEAU COMPARATIF DES SITUATIONS "AVANT" ET "APRES" CONCESSION

RUBRIQUES	SITUATION "AVANT" CONCESSION	SITUATION "APRES CONCESSION"
Cadre institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion assurée par un exploitant public : ANAM (EPN)</li> <li>- Missions d'exploitant (gestionnaire d'aéroport) et de régulation (réglementation et contrôle) assurées à la fois par le même opérateur public : ANAM</li> <li>- Un seul opérateur : ANAM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion assurée par un exploitant privé : AERIA</li> <li>- Séparation des fonctions de gestionnaire d'aéroport et de régulateur (réglementation et contrôle)</li> <li>- Trois (3) opérateurs : <ul style="list-style-type: none"> <li>• AERIA (exploitant de l'Aéroport Félix Houphouët Boigny)</li> <li>• SODEXAM (exploitant des aéroports de l'intérieur et du service public de la météorologie)</li> <li>• ANAC (structure de régulation)</li> </ul> </li> </ul>
Cadre opérationnel : effectif de personnel	965 (total ANAM dont 528 pour Abidjan)	Période 1996-2000 140 (AERIA)
Cadre financier	(Période 1990-1995) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trafics moyens (voyageurs/an) : 995</li> <li>- Recettes moyennes (millions FCFA) : 3.200</li> <li>- Déficit moyen (milliers FCFA/an) : 500</li> <li>- Subventions Etat (milliers F CFA/an) : 650</li> <li>- Investissements (milliers F CFA/an) :</li> </ul>	Période 1996-2000 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trafics moyens (voyageurs/an) : 104.000</li> <li>- Recettes moyennes (milliers FCFA/an) : 6.128</li> <li>- Redevances Etat (milliers FCFA/an) : 1.216</li> <li>- Investissements totaux (milliers FCFA/an) : 24.000</li> </ul>

## 7. LIMITES DES CONCESSIONS

Un des principaux problèmes posés par cette approche aujourd'hui est que les besoins en infrastructures sont immenses alors que la capacité de financer ce type de projets sur ressources externes est limitée. C'est pourquoi, il nous faudra, à terme, financer de plus en plus ce type d'opérations à partir du marché financier national ou régional.

A cet égard, il est indispensable de développer l'épargne locale et régionale notamment à travers la Bourse régionale. Des institutions sous régionales telles que la BOAD, qui disposent de financements en CFA, auront un rôle très important à jouer dans ce processus.

Ainsi, il sera progressivement possible d'utiliser l'ensemble des instruments existant aujourd'hui dans les pays développés :

- émission d'actions sur les bourses locales et/ou régionales ;
- endettement auprès des Banques ou Institutions de développement locales et/ou régionales ;
- émission d'obligations.

D'autre part, l'opinion publique ne perçoit pas toujours le bien-fondé des opérations menées, qu'elle voit parfois simplement comme des cessions d'actifs stratégiques à des opérateurs étrangers. C'est souvent après plusieurs années qu'elle commence à percevoir les améliorations obtenues.

Il est nécessaire de mieux expliquer à l'opinion publique les bénéfices qu'elle peut tirer de ce type d'opérations, afin qu'elle adhère totalement au programme en cours. La possibilité pour le public de participer aux retombées financières de ce type de projets devrait également contribuer à les faire mieux accepter par les populations.

Enfin, la mise en œuvre de ces opérations impose au secteur public, un renforcement de ses capacités de gestion de projets complexes, ainsi que de réglementation d'un secteur où les enjeux sont de plus en plus complexes, du fait notamment de l'introduction de nouveaux acteurs.

La concession n'est pas en soi une garantie de réussite. De nombreuses conditions doivent être réunies pour que les objectifs recherchés soient atteints. Bien entendu, il n'est toujours pas possible de réunir ces conditions, ce qui constitue une réelle préoccupation pour nos Etats./-

# **PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DANS LA GESTION DES ACTIVITES DE TRANSPORT : BILAN DES REFORMES DU PROJET SECTORIEL DU BENIN**

**Théodore GLELE**  
*Coordonnateur Projet Sectoriel des Transports*  
*MTPT - Bénin*

## **INTRODUCTION**

La prospérité du Bénin est étroitement liée au commerce et aux transports. Le secteur des transports représente une part essentielle du revenu national. Le secteur formel des transports a atteint 8 % du PIB en 1995 mais près des deux tiers des béninois vivent du commerce et des services associés, pour l'essentiel dans le cadre de petites et moyennes entreprises du secteur informel. La plupart des citoyens tirent du commerce leur moyen d'existence et l'efficacité des transports a également des répercussions importantes sur le développement agricole.

Le secteur des transports au Bénin est organisé de façon à répondre à trois aspects principaux de la demande :

- exportation du coton et d'autres produits de rente ;
- transport en transit et commerce avec les pays voisins en raison de la position géographique du Bénin ;
- échanges intérieurs entre les villes et les zones rurales.

La structure du réseau est caractérisée par un axe nord-sud ancré sur le port de Cotonou et dont le pivot, la route Cotonou-Parakou-Malanville, est revêtu à deux voies longues de 790 km et doublé sur environ la moitié de sa longueur par une voie ferrée métrique Cotonou-Parakou. Depuis Parakou, une route revêtue à deux voies jusqu'à Natitingou bifurque pour rejoindre la frontière avec le Burkina Fasso. Les deux autres principales routes est-ouest (une côtière reliant Lagos à Lomé et une autre passant, à environ 150 km au nord de Cotonou, par Bohicon) sont les principaux liens terrestres avec le Nigéria et le Togo.

Le transport routier est centré autour du Port de Cotonou. Le coût et la disponibilité font du transport routier le mode de transport dominant. La quasi totalité des voyageurs et des marchandises sont transportés par la route ; le reste étant assuré par rail.

Le transport routier est limité par l'étroitesse du marché intérieur. La demande de transport augmente lentement et est essentiellement le fait de voyageurs internationaux. La demande intérieure est très réduite car les distances sont très courtes.

Le transport aérien est caractérisé par un aéroport international dont la piste est longue de 2400 m et large de 45 m et sept (07) aérodromes intérieurs disposant de pistes en latérite et dépourvu de balises d'atterrissage nocturne.

Le transport maritime est caractérisé par les activités du port de Cotonou. La situation géographique exceptionnelle du port de Cotonou fait de lui un port à vocation régionale. Il dispose d'ouvrages d'accostage, des magasins, cales et entrepôts de transit, des terres-pleins bitumés et des parcs à conteneurs aménagés. Depuis 1995, le trafic marchandise total annuel est toujours supérieur à 2 millions de tonnes. De 2 076 931 tonnes en 1995, il est passé à 2 383 608 tonnes en 1998 puis à 2 674 773 tonnes en 2000. Pour 2001, le trafic prévisionnel est de 3 000 000 tonnes.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, il dispose d'un réseau ferroviaire comprenant une voie métrique unique entre COTONOU et PARAKOU (438 km). Disposant d'une capacité théorique de 600 000 tonnes. Le tonnage annuel transporté tourne autour de 300 000 tonnes. Dans le cadre d'un arrangement d'exploitation en commun à travers l'OCBN, les marchandises expédiées par rails sont transbordées sur des camions à PARAKOU pour achever leur voyage au NIGER.

Pour lever les obstacles à l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble des opérations de transport, les partenaires au développement et le Gouvernement du Bénin ont adopté, les 14 et 15 Octobre 1993, la stratégie de développement du secteur des transports. Mise en œuvre pendant près de huit(8) ans, cette stratégie fait à présent l'objet d'une étude d'actualisation dont l'aboutissement est l'adoption d'une nouvelle stratégie de développement du secteur des transports au Bénin et d'un nouveau programme d'investissement 2002-2006.

La toile de fond de la stratégie adoptée en 1993 trouve son expression dans l'option de libéralisme économique adopté à la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation. C'est ce qui justifie les réformes que le Gouvernement s'est engagé d'entreprendre et qui reposent sur les principes suivants :

- l'amélioration du recouvrement des coût d'usage de la route et l'accroissement des ressources de l'entretien des infrastructures publiques par l'augmentation de la contribution des usagers ;
- la prise en compte des préoccupations des usagers dans les décisions relatives au financement et à la gestion des infrastructures publiques ;
- l'amélioration de l'efficacité des efforts financiers en assurant une étroite collaboration et l'échange d'information entre toutes les sources potentielles de financement ;
- l'établissement d'un système d'indicateurs qui permettra de suivre l'évolution des résultats des réformes et de procéder si nécessaire à des ajustements ;
- le transfert progressif, à des acteurs privés, de certaines fonctions actuellement assumées par l'administration ou des entités publiques et qui constituent un frein au développement harmonieux du secteur ;
- la libéralisation de l'accès contrôlé aux professions du secteur tout en garantissant un niveau de performance acceptable ;
- l'amélioration de la sécurité des biens et des personnes.

## 1. PRESENTATION DES REFORMES RELATIVES A LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES ACTIVITES DES TRANSPORTS AU BENIN

### 1.1 Port et transport maritime

- Adapter les procédures de gestion des droits de trafic au nouvel environnement sous-régional et international. Les procédures et les structures actuelles en matière de gestion des droits de trafic seront revues sur cette base. En particulier les statuts du CNCB et son fonctionnement seront revus pour lui permettre de devenir un organe de représentation des chargeurs et de promotion de la chaîne des transports.
- Confier à une structure privée regroupant à son capital l'ensemble des opérateurs intéressés, notamment les armateurs, les transitaires et les manutentionnaires, la manutention des conteneurs et la gestion des terres-pleins à conteneurs.
- Raccorder tous les services au logiciel de gestion portuaire notamment les acteurs publics (CNCB, COBENAM, SOBEMAP et Douane).
- Créer une zone franche de stockage et de commercialisation de véhicules d'occasion afin d'améliorer les performances du Port de Cotonou et d'assurer une meilleure sécurité.
- Mener des études pour déterminer le mode de gestion le plus approprié pour la gestion du Port Autonome de Cotonou et pour garantir la compétitivité de la chaîne des transports. L'orientation à prendre est d'impliquer le secteur privé.

### 1.2 Transport aérien

Créer une structure de gestion à dominante privée, gage d'une gestion professionnelle et dynamique du secteur.

### 1.3 Transport ferroviaire

- Poursuivre la stratégie en matière de développement de la concurrence intermodale dont l'enjeu est l'amélioration ordonnée du fonctionnement du corridor BENIN-NIGER par l'ouverture du trafic à une concurrence libre et loyale entre les rails et la route.
- Poursuivre les actions engagées dans le cadre de l'option de mise en concession du réseau ferroviaire faite à l'issue de la concertation tripartite tenue en Juillet 1999 à Paris entre les Gouvernements béninois et nigérien, la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement.

### 1.4 Entretien routier

- Revoir le mode de financement de l'entretien routier pour garantir les fonds nécessaires au financement des programmes d'entretiens courant et périodique. Le Fonds Routier sera constitué en une structure autonome du type Groupement d'Intérêt Public (GIP) ou similaire. Le Fonds Routier financera exclusivement les activités d'entretien routier sur la base de travaux effectivement réalisés.

- Les recettes du Fonds Routier seront constituées essentiellement par une dotation du Budget Général de l'Etat, les versements par le Trésor des taxes sur les carburants et la taxe de voirie affectée à l'entretien routier par la Loi de finance, des péages routiers dont la collecte sera confiée à des opérateurs privés dans le cadre de contrats de collecte adjugés après mise en concurrence des candidats potentiels.
- Mettre en place des mécanismes permettant d'accroître progressivement la participation des usagers et des bénéficiaires au travers de leurs représentants habilités dans la préparation des programmes d'entretien routier et dans la gestion du Fonds Routier.
- Limiter les travaux d'entretien routier réalisés en régie à un milliard de F CFA par an en régime de croisière. Ces travaux seront payés par le Fonds Routier sur la base des travaux réellement exécutés. Le reste des travaux sera confié aux entreprises privées dans le cadre de contrats adjugés après Appel d'Offres.
- Mettre en place un système de support-formation des PME locales qui sera géré par les représentants de la profession et à terme entièrement financé par les bénéficiaires.
- Le Ministère des Finances délèguera au MTPT la gestion des marchés relatifs à l'entretien routier depuis la procédure d'attribution jusqu'à la signature pour les contrats d'un montant inférieur à l'équivalent de 500 Millions de F CFA. Le Ministère des Finances assurera un contrôle des procédures a posteriori.
- Transformer la DMTP en une Société d'Economie Mixte de location de matériel ou similaire. La nouvelle structure fonctionnera sur des bases purement commerciales dans le respect des règles de la concurrence avec les sociétés privées.

#### 1.5 Gestion et réhabilitation des pistes rurales

- Le Gouvernement transférera progressivement la gestion des pistes rurales aux usagers bénéficiaires. La politique générale dans ce domaine est basée sur les principes suivants : l'Etat participera au financement de la réhabilitation et de l'entretien du réseau qui n'est pas à charge du MTPT à la condition que ce réseau présente un intérêt économique démontré et que des partenaires locaux prennent en charge la contrepartie aux financements et les dépenses d'entretien courant manuel en assurant l'exécution préalable des travaux objets de cette contrepartie ; la programmation et la gestion du réseau seront assurées par les partenaires locaux et le financement de l'Etat sera assuré par le biais de lignes spéciales au sein du Fonds Routier après vérification de l'éligibilité du programme par un Conseil Technique National constitué des différentes entités administratives concernées (MTPT, MDR, MISAT, FR) et des représentants des partenaires locaux.

Le programme de gestion et de réhabilitation des pistes rurales comprend deux éléments à savoir :

- un programme pilote de travaux d'aménagement et d'extension du réseau des pistes rurales : ces travaux concernent environ 300 km de pistes rurales non classées qui seront réalisés sous la supervision de la DROA en étroite collaboration avec les communautés locales dans les trois régions déjà identifiées (Cobly, Adjohoun et Banikoara) ainsi que dans les trois autres régions qui seront identifiées pendant l'exécution du projet. La mise en œuvre de ce programme débouchera sur l'élaboration d'une stratégie viable d'entretien des pistes rurales combinant un appui du Gouvernement et une gestion des collectivités locales ;
- la préparation d'une stratégie de financement des pistes rurales ainsi qu'un appui à la DROA et aux partenaires locaux pour l'exécution des travaux pilotes et les activités d'entretien : cette stratégie devra déboucher sur la mise au point d'une approche pouvant être appliquée à l'ensemble du réseau de pistes rurales. L'objet de ce volet est d'aider la DROA et les collectivités locales à identifier les mécanismes de coopération les mieux appropriés pour mettre en œuvre le programme pilote de travaux. Il est prévu de l'assistance technique, des études et de la formation.

## 2. BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES ET LECONS A TIRER

### 2.1 Port et transport maritime

#### 2.1.1 Port

##### a) Bilan

Lors du séminaire gouvernemental qui a eu lieu le 23 Novembre 1999, il a été décidé de mener une étude pour déterminer le mode de gestion le plus approprié pour la gestion du Port de Cotonou et qui pourrait garantir la compétitivité de la chaîne des transports. Il a été notamment indiqué que l'orientation à prendre est d'impliquer le secteur privé.

Plus spécifiquement, les objectifs de l'étude consistent à :

- régler les problèmes structurels qui subsistent ;
- renforcer le processus de mise en place d'une gestion fondée sur efficacité et la rentabilité de l'outil portuaire au service de l'économie béninoise et de celle des pays de la sous région ;
- assurer la compétitivité du port autonome de Cotonou (PAC) par rapport à ses voisins et faire financer et exploiter des investissements par le secteur privé.

En exécution de cette décision, un comité de pilotage interministériel a été mis en place. Ce comité est chargé du suivi de la mise en œuvre du plan d'action de l'étude relative au choix du mode de gestion du PAC. A ce titre, il devra donner, tout le long du processus, son avis motivé sur :

- l'état d'avancement du plan d'action ;
- le dossier de consultation ;
- les rapports d'analyse et de jugement des offres pour la constitution de la liste restreinte des bureaux d'études,

- les rapports d'évaluation et de jugement des offres pour la sélection du bureau devant réaliser l'étude ;
- les projets de décisions d'étapes ;
- le rapport final.

Le processus de sélection du bureau d'études a abouti au choix du groupement de bureaux d'études Canadien CPCS TRANSCOM-TECSULT INTERNATIONAL LIMITEE-STERLING MARINEPRO. L'étude dont la durée est de 19 mois comporte les trois phases suivantes :

- Phase 1 : étude relative au choix du mode de gestion impliquant le secteur privé, 2 mois.
- Phase 2 : étude de faisabilité du scénario retenu, 3 mois.
- Phase 3 : appui à la mise en œuvre du scénario retenu (participation à l'évaluation des offres des candidats et à la préparation des négociations), 14 mois.

Le rapport provisoire de la phase 1 vient d'être déposé et son examen par le comité de pilotage est en cours.

#### b) Leçons à tirer

A la lumière du bilan ainsi présenté, il est prématuré de tirer des leçons au stade actuel du processus.

Néanmoins, on peut noter la lenteur avec laquelle le processus se déroule. En effet, la décision a été prise depuis Novembre 1999 et ce n'est qu'en Mai 2001 que l'étude a véritablement démarré. Cette situation découle du fait que le démarrage du processus a fait l'objet de longs pourparlers avec les partenaires sociaux. Leur implication dans le processus décisionnel (membre du comité de pilotage) tout en étant une bonne chose ne permet pas d'avancer aussi rapidement qu'on aurait souhaité.

#### 2.1.2- Transport maritime

##### a) Bilan

Les objectifs généraux visés par l'étude sur le redimensionnement du CNCB sont :

- faire en sorte que le CNCB renforce ses rôles de représentation des chargeurs et de promotion de la chaîne des transports ;
- identifier la forme juridique qui permettrait d'associer les opérateurs économiques au fonctionnement du CNCB, renforçant ainsi le rôle des chargeurs dans leur capacité à faire évoluer et améliorer l'organisation et l'efficacité des chaînes de transport internationales desservant le pays.

Le plan d'action proposé dans le rapport final de l'étude et adopté par le conseil des ministres se présente comme suit :

- Action 1 : Rédiger les statuts du CNCB-EPP (Etablissement public professionnel) et tous les textes réglementaires dans le cadre de la suppression de la répartition des cargaisons et donc de la vente des attestations de réservation de cale (ARC) ;

- Action 2 : Mettre fin à la répartition des cargaisons et à la vente des ARC et prendre de nouveaux textes réglementaires en lieu et place de ceux existant ;
- Action 3 : Elaborer un plan de communication devant aboutir à la mise en place de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration du CNCB-EPP.
- Action 4 : Prendre les textes d'application (décret d'approbation) des statuts du CNCB ;
- Action 5 : Nommer le Directeur Général du CNCB-EPP et mettre en place les nouvelles structures (Direction Générale et Directions Techniques ;
- Action 6 : Fixer par des textes réglementaires, les taux des contributions obligatoires (ancienne formule) pour la période de réduction qui est de 5 ans ;
- Action 7 : Après approbation des statuts du CNCB-EPP, fixer, par des textes réglementaires, les taux de contributions obligatoires pour le CNCB-EPP.

Les organes du CNCB-EPP tels que définis dans le rapport final adopté sont :

- L'Assemblée Générale : sur les 23 membres qui la composent, 20 sont les représentants élus des chargeurs ; les trois membres restants sont les représentants de l'Etat ;
- Le Conseil d'Administration : sur les 9 membres, 6 représentent le secteur privé et sont élus par l'Assemblée Générale ; les trois autres membres représentent le secteur public ;
- La Direction Générale : représentant l'Agence d'exécution du Conseil d'Administration, le Directeur Général est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre en charge des transports après avis du Conseil d'Administration ;
- Le Commissariat aux comptes : il comprend deux commissaires aux comptes dont l'un est nommé par le Conseil d'Administration et l'autre par l'Etat.

Pour la mise en œuvre dudit plan d'actions, un Comité interministériel de suivi de la mise en œuvre du plan d'action a été mis en place. Le Directeur Général du CNCB a été chargé de mettre en œuvre le plan d'actions.

Les actions 1, 2, 3 et 6 ont été exécutées. Les actions 4, 5 et 7 n'ont pas été exécutées parce que la loi portant statuts du CNCB-EPP n'est pas encore votée par l'Assemblée Nationale. Le processus d'introduction du projet de statuts à l'Assemblée Nationale a connu beaucoup de difficultés administratives.

Le secteur privé et l'Etat ont déjà désigné leurs représentants respectifs à l'Assemblée Générale et au Conseil d'Administration.

#### b) – Leçons à tirer

Ici également, il faut noter un grand retard dans la mise en œuvre de la réforme, retard essentiellement dû au processus d'introduction du projet de statut à l'Assemblée Nationale. Malgré les efforts faits pour aller vite, le projet de statuts est encore dans les rouages administratifs de l'exécutif.

## 2.2 Transport aérien

### 2.2.1 Bilan

La création d'une société autonome de gestion de l'aéroport de Cotonou a fait l'objet d'une étude réalisée par le bureau BCEOM qui a déposé son rapport final en février 1998. Ce rapport a été examiné par une commission interministérielle dont les travaux ont fait l'objet d'une communication adoptée en conseil des ministres. Un comité interministériel a été créé pour mettre en œuvre les recommandations du Conseil des Ministres. Au nombre de ces recommandations on peut citer celles qui sont des sujets d'achoppement entre les partenaires sociaux, le gouvernement et les partenaires au développement :

- mettre en place une organisation institutionnelle viable et capable d'assurer le remboursement du prêt déjà consenti et à venir et de faire face aux investissements de modernisation de l'aéroport de Cotonou. Ladite organisation institutionnelle doit être composée des trois entités ci-après :
  - a) l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie(ANAM) ;
  - b) l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar(ASECNA) ;
  - c) la Société concessionnaire de l'Aéroport de Cotonou.
- engager les procédures en vue d'une régularisation, par l'ASECNA, de la situation des agents émargeant aux activités nationales(article 10) mais travaillant pour des activités communautaires(article 2) de l'agence ;
- réaménager la taxe à l'embarquement et la redevance de sûreté à l'Aéroport International de Cotonou qui devront servir aux besoins de fonctionnement et aux investissements courants de la météorologie nationale à 10 000 fcfa à raison de 5 000 FCFA pour la taxe à l'embarquement et de 5000 FCFA pour la redevance de sûreté ;
- commander une étude complémentaire pour régler la question de l'effectif de la météorologie nationale qui ne semble pas être en adéquation avec sa mission réelle ;

Sur ces recommandations critiques, la position de l'AFD se présente comme suit :

- en dehors de la météorologie aéronautique, du ressort de l'ASECNA/activités internationales, la météorologie(climatologie, agrométéorologie) devrait être séparée des activités aéronautiques autres que l'Aéroport de Cotonou(administration de l'Aviation Civile, aérodromes secondaires) ; la formule d'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie (ANAM) n'apparaît pas judicieuse car elle crée des subventions croisées entre des activités de types différents ;
- le financement envisagé de la météorologie par la taxe de sûreté qui serait portée de 1 000 FCFA à 5 000 FCFA par passager est déconseillé, car contraire à toutes les règles sur la sûreté aéronautique ; l'utilisation de la taxe de sûreté dont l'institution par un simple arrêté ministériel est problématique compte

tenu de la nature parafiscale de ce prélèvement, devrait faire l'objet de programmes d'emploi arrêtés chaque année en collaboration avec les utilisateurs et les représentants des compagnies aériennes contributrices ;

- l'accumulation de taxes sur les usagers de l'aéroport, comme la taxe à l'embarquement de 5 000 FCFA par passager pour le Ministère du Tourisme, porterait préjudice à la compétitivité de l'aéroport de Cotonou et à la viabilité de son exploitation commerciale par un concessionnaire, d'autant que le trafic est relativement faible (250 000 passagers par an). Le gestionnaire de l'aéroport doit supporter la fiscalité de droit commun ; en revanche, il ne paraît pas justifier de lui appliquer en outre une fiscalité spécifique pour le financement d'activités autres que les services aéroportuaires, en contradiction avec le principe d'adéquation des redevances aéroportuaires aux services rendus ;
- la redevance de concession est destinée à rémunérer l'usage du domaine et des installations aéroportuaires mis à la disposition du concessionnaire au début de la concession. Elle est due au Budget de l'Etat, propriétaire de ces biens, et il n'y a pas de raison de l'affecter au financement direct des services de l'Aviation civile, en contradiction avec la règle de non affectation des recettes budgétaires. Le niveau de redevance de concession devra tenir compte de l'obligation de reprise de l'emprunt de 30 Millions de FF pour les infrastructures. A cet égard, les positions du consultant pour les redevances à verser à l'Etat, fondées sur des prévisions de trafic optimistes méritent d'être réexaminées, car elles pourraient surestimer la capacité de paiement, au risque, soit de ne pas trouver de repreneur, soit de compromettre la viabilité de la concession ;
- la possibilité de demander au concessionnaire de l'Aéroport de Cotonou une redevance versée aux aéroports de l'intérieur, en sus de la redevance de concession, est des plus limitées. La légitimité d'une telle redevance serait l'accroissement de trafic sur des aérodromes secondaires reliés à Cotonou et qui accroîtrait aussi l'activité et le résultat financier de l'aéroport de Cotonou ; or, le trafic entre ces aérodromes et l'Aéroport de Cotonou est infime en volume et encore plus en valeur pour l'exploitant aéroportuaire(trafic domestique par petits appareils, faiblement taxés).

La lenteur observée dans la mise en œuvre de la réforme due aux difficultés à parvenir à un accord avec les partenaires sociaux sur certains points clés(structure de l'organisation institutionnelle, prise en charge de la météorologie nationale et de l'aviation civile, etc...) ont rendu caduque les recommandations de l'étude dont le rapport de la première phase a été déposée. Une étude d'actualisation a été entreprise et le rapport est attendu.

### 2.2.2 Leçons à tirer

Ici également, les partenaires sociaux ont été associés dès le début à la mise en œuvre de la réforme. Mais cette implication bien que nécessaire, n'a pas permis d'avancer car l'intransigeance de ces partenaires sur bien des points est un facteur de blocage. A l'heure actuelle rien n'autorise à penser que l'étude une fois actualisée permettra d'aller de l'avant.

## 2.3 Transports ferroviaires

### 2.3.1 Bilan

Malgré les nombreux investissements réalisés sur la voie ferrée entre Cotonou et Parakou pendant les deux dernières décennies, la compétitivité de l'OCBN ne s'est pas améliorée. La plan d'entreprise comprenant en particulier l'éclatement du Pool routier n'a pas donné les résultats escomptés.

Pour remédier au dysfonctionnement du sous secteur ferroviaire, les partenaires au développement (Banque mondiale et AFD) ont suggéré aux autorités béninoises et nigériennes, l'exploitation des transports ferroviaires par une entreprise privée sous le régime de la concession. Dans ce cadre, une réunion de concertation a eu lieu à Paris le 12 Juillet 1999 entre les deux Etats et les partenaires au développement (Banque mondiale et AFD) pour examiner les modalités de mises en concession du chemin de fer Bénin/Niger. A l'issue de la réunion, les participants ont adopté un plan d'actions qui devrait aboutir en Mars 2000 au démarrage des études et services d'appui à la mise en concession.

Un comité paritaire de pilotage (Bénin/Niger) a été créé par Arrêté interministériel n° 034/MECCAG-PDPE/MTPT/MFE/DC/SA du 17 juillet 2000. Présidé par Monsieur TINNI Ousséni, Secrétaire Général du Ministère de l'Equipeement et des Transports du Niger, ce comité est composé de 11 membres dont 4 béninois, 4 nigériens, le DG/OCBN et deux représentants du personnel au sein du Conseil d'Administration de l'OCBN. Les travaux du comité sont en cours. Le comité de pilotage a effectué des voyages d'études à Ouagadougou, à Douala, à Bamako et à Libreville pour examiner les expériences de ces réseaux afin d'en tirer des leçons pour le cas de l'OCBN. Les rapports de mission ont été déposés. Un projet de termes de référence est élaboré et transmis à l'IDA et à l'AFD pour commentaire.

### 2.3.2 Leçons à tirer

Force est de noter ici également une grande lenteur dans la mise en œuvre de la réforme. Cette lenteur est essentiellement due au caractère bi-étatique de l'OCBN. Chaque décision à prendre doit faire l'objet d'examen et de consentement au niveau de chacun des deux Etats. C'est ainsi qu'il a fallu des mois voire une année pour constituer et installer le comité paritaire de pilotage. Les partenaires sociaux sont également associés dès le début.

## 2.4 Entretien routier

### 2.4.1 Bilan

#### a) Financement de l'entretien routier

##### a.1 - La restructuration du Fonds Routier

Le Fonds Routier, jadis une direction technique du MTPT, a subi une profonde mutation caractérisée par :

- **la révision des statuts** : par décret n° 96-373 du 29 Août 1996, le Fonds Routier (FR) a été doté de nouveaux statuts qui font de lui un organe indépendant de droit privé et soumis à l'obligation de contrôle de l'Etat. Le nouveau Fonds

Routier est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est doté de deux organes à savoir :

- ✓ le Conseil de Revue : c'est une institution paritaire Gouvernement et Bailleurs de Fonds. Il est l'organe suprême du Fonds Routier ;
- ✓ le Comité de Gestion : investi par le Conseil de Revue des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances, il est l'organe qui assure l'administration du Fonds Routier. Sa composition est conçue pour faire de lui un organe au service des usagers de la route. En dehors des représentants de l'Administration, il comprend un représentant de la Chambre d'Agriculture, un représentant de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin, un représentant des transporteurs, un représentant des conducteurs et un représentant des collectivités locales. La première réunion du Comité de Gestion du Fonds Routier a eu lieu le 04 Mars 1997
- **le recentrage du personnel du Fonds Routier** : la Direction du Fonds Routier disposait de 821 agents dont 230 permanents payés sur ses ressources. Dans le cadre du recentrage du personnel, 121 agents ont été mis à la retraite pour avoir atteint les 55 ans d'âge, 109 agents ont été mis à la retraite anticipée après avoir perçu tous leurs droits légaux. Les 591 agents occasionnels restant ont subi un changement de statut. Au lieu d'être des agents du Fonds Routier, ils sont devenu des contractuels de la DROA. Le nouveau Fonds Routier s'est retrouvé avec un effectif léger de 11 personnes ;
- **l'amélioration des ressources du Fonds Routier** : du fait de l'effondrement de l'Economie Nationale à la fin des années 80 et de l'importation frauduleuse et non imposée d'environ 80% du carburant consommé au Bénin entre 1991 et 1994, les ressources du FR ont considérablement diminué. Il est ainsi devenu nécessaire de trouver les moyens d'améliorer les ressources destinées à l'entretien routier. Ces moyens se traduisent par :
  - ✓ le relèvement de la taxe de voirie qui est passée de 0,15% à 0,85% de la valeur CAF des marchandises exportées (Loi de Finance de 1995). Ce relèvement a permis un accroissement des ressources du FR de l'ordre de 650 Millions de F CFA par an ;
  - ✓ la décision de généraliser les péages sur les routes réhabilitées. Deux postes de péage sont actuellement en service. Cette généralisation devra rapporter par an 1,5 Milliard de F CFA contre 200 Millions de F CFA actuellement ;
  - ✓ la concession aux opérateurs privés de la gestion des postes de péage pour améliorer leur rendement ;

La contribution du Budget National aux ressources du FR à hauteur de 600 millions de F CFA par an. En 1997, 1998, 1999 et 2000, la contribution du Budget National a été respectivement de 690 millions, 745 millions, 745 millions et 745 millions de F CFA.



- La restructuration du Fonds Routier et du financement de l'entretien routier est l'une des réformes les mieux réussies.

Ainsi, le mode de financement de l'entretien routier a été revu pour garantir les fonds nécessaires au financement des programmes d'entretien courant et périodique. Le Fonds Routier a été constitué en une structure autonome du type Groupement d'Intérêt Public (GIP) ou similaire. Le Fonds Routier finance exclusivement les activités d'entretien routier sur la base de travaux effectivement réalisés.

#### a.2 – Plafonnement des travaux exécutés en régie

Dans le cadre de l'ouverture de l'entretien routier aux PME, les travaux en régie ont été plafonnés à un milliard de F CFA. En 1997, 1998, 1999 et 2000, les montants respectifs des travaux en régie sont de 1107, 1144, 1143 et 1214 millions de F CFA sur des budgets respectifs de 2,8 milliards, 3,3 milliards, 3,8 milliards et 4,6 milliards de F CFA.

Les montants des travaux exécutés en régie n'ont pas dépassé outre mesure le plafond fixé. Par rapport au montant total des travaux, les travaux en régie n'ont pas dépassé le tiers. Ainsi, au moins les deux-tiers des travaux ont été confiés aux entreprises depuis 1997. Cette stabilité dans la commande publique passée aux entreprises est de nature à favoriser l'émergence de PME crédibles et efficaces. Mais eu égard aux difficultés auxquelles les PME sont confrontées (matériel des travaux publics, organisation, formation), l'impact de cette stabilité n'est que partiellement positif.

#### b) Mise en place d'un mécanisme d'appui aux PME

Le personnel employé par les entreprises n'a souvent pas de formation spécialisée. Les ressources humaines étant rares et les compétences étant limitées dans toutes les catégories de personnel, principalement dans les travaux mécanisés ou les travaux nécessitant une technique particulière telle que la construction ou la réhabilitation des ouvrages hydrauliques, il a été envisagé de mettre en place un mécanisme d'appui aux PME. L'ensemble des actions de formation et de support prévues en faveur des entreprises a pour objectif de permettre à un nombre accru d'entreprises d'accéder aux marchés sur commande publique, d'améliorer leurs performances techniques et financières, d'accroître leur crédibilité auprès des organismes financiers dont la participation est nécessaire à leur développement.

Au terme du projet, 30 entreprises devraient disposer d'outils de gestion adaptés à leur taille, être en mesure de soumissionner pour des marchés publics et de pouvoir accéder au marché financier.

Le mécanisme à mettre en place implique l'association professionnelle des entreprises (ANECA) qui devrait participer au montage financier à travers le fonds commun pour 55 millions de F CFA, l'IDA pour 703 millions de F CFA et les entreprises elles-mêmes pour 72 millions de F CFA.

Le mécanisme prévoit la création d'un comité d'orientation à mettre en place avant le début de l'opération et qui comprend le DROA, le DG/AGETUR, le DPME/MIPME, un représentant de l'association des banques et un représentant des associations et syndicats de la profession. Le mécanisme prévoit également la mise en place d'un opérateur de formation et de support.

Le comité d'orientation a été mis en place mais ne s'est réuni que rarement.

L'opérateur de formation et de support appelé Cellule d'Appui aux PME n'a été mis en place qu'au mois d'août 1999 avec le recrutement des membres qui la composent.

Le mécanisme prévoit, pour le fonctionnement et l'équipement de la cellule d'appui, une contribution financière de l'ANECA à travers le fonds commun constitué de cotisations des membres de l'ANECA. Le niveau d'organisation actuel de l'ANECA est tel qu'aucune cotisation n'est versée par les membres de l'ANECA pour alimenter le fonds commun. L'effort qui est fait aujourd'hui pour la location d'un siège pour abriter l'association et la cellule d'appui est le fait de quelques responsables du bureau directeur de l'ANECA qui, aux dernières nouvelles, n'aurait pas une existence légale parce que n'ayant pas accompli les formalités d'enregistrement et publication au Journal Officiel.

Devant une telle situation et pour éviter le blocage de l'opération, l'IDA a dû accepter de prendre en charge, ne serait-ce que pour la première année, les frais de fonctionnement de la Cellule d'Appui ainsi que les dépenses relatives à son équipement en attendant que l'ANECA s'organise pour apporter sa contribution financière.

Le mécanisme a été monté dans l'objectif de le pérenniser et c'est pour cette raison que son appropriation par l'ANECA et son implication financière ont été envisagées.

Le constat qui est fait aujourd'hui est qu'on ne voit pas une mobilisation générale des entreprises concernées et une capacité de l'ANECA à concrétiser cette mobilisation. Alors, la question qui se pose est de savoir si la réforme envisagée n'est pas en avance sur le niveau d'organisation des entreprises aujourd'hui. Des informations peu rassurantes sur l'existence juridique de l'ANECA (non enregistrement et non publication au Journal Officiel, non paiement des droits d'adhésion par les membres du bureau, non paiement des cotisations) ne sont pas de nature à garantir le succès du montage financier. Après analyse approfondie de la situation, il a été décidé à la revue à mi-parcours du PST de mettre momentanément fin à l'expérience de la cellule d'appui aux PME. L'objectif visé étant toujours le même, des modules de formation seront directement mis en œuvre sans passer par une cellule d'appui.

#### c) – La transformation de la DMTP en une société de location de matériel

L'une des difficultés que connaissent les PME est l'insuffisance de matériels des travaux publics sur le marché.

La DMTP, jadis service de la DROA, dispose d'un parc de matériels vieillissants et insuffisants. Il existe sur le marché quelques loueurs privés dont le parc est insuffisant et qui n'ont pas les compétences de loueurs professionnels.

La stratégie sectorielle des transports prévoit la transformation de la DMTP en une société de location de matériel afin de la rendre crédible vis à vis des banques et des Bailleurs de Fonds.

La première étude de transformation confiée au bureau d'études BECAR n'a pas comblé les attentes de l'Administration, car ce dernier n'a pas respecté les termes de référence. Par la suite, un consultant indépendant a été recruté sur la base de nouveaux termes de référence. Sa mission a été exécutée et le rapport final déposé.

- ✓ Le schéma proposé par le consultant est la création d'une société d'économie mixte avec un capital de 1 722 000 000 F CFA.

Suivant une hypothèse jugée réaliste de vente de 750 heures/machines par an, la SLMTP réalisera un chiffre d'affaires de un milliard de F CFA dès la 3<sup>ème</sup> année pour un résultat net après impôts de 77 millions de F CFA.

Par ailleurs, le consultant propose que l'Etat, à travers la DROA et/ou le Fonds Routier, prenne en charge le financement du fonds de roulement évalué à 440 000 000 F CFA.

Un comité interministériel de restructuration sera mis en place après adoption du plan d'actions par le Conseil des Ministres. Le Conseil des Ministres a adopté le plan d'action et le dossier a été transmis au Ministère du Plan pour être géré par la cellule de dénationalisation.

#### 2.4.2 – Leçons à tirer

Les objectifs des réformes liées à l'entretien routier sont d'améliorer le niveau de service sur le réseau routier et la participation des PME à la commande publique.

Si le premier objectif a été atteint, le second est encore loin de l'être. En effet, certaines réformes qui pouvaient aider à atteindre cet objectif n'ont pas encore abouti. C'est le cas de la restructuration de la DMTP qui est encore en chantier. C'est encore le cas du mécanisme d'appui aux PME qui a été interrompu faute d'interlocuteur crédible au niveau des PME.

La conséquence de cette situation est que le niveau de service du réseau routier a été amélioré à un coût assez prohibitif. Pour les grandes entreprises auxquelles on a été obligé de faire appel face aux insuffisances des PME, le coût moyen au km pour l'entretien courant se présente comme suit :

ENTREPRISES TACHES	PETITES ENTREPRISES	MOYENNES ENTREPRISES	GROSSES ENTREPRISES
Reprofilage léger	120.000 f/km	180.000 f/km	270.000 f/km
Reprofilage lourd	595.000 f/km	1.050.000 f/km	1.050.000 f/km
Curage mécanique des fosses	125.000 f/km	190.000 f/km	470.000 f/km

En ce qui concerne l'entretien périodique, le phénomène de renchérissement des coûts se fait remarquer lorsqu'on passe d'une PME à une grosse entreprise.

### 2.5 La nouvelle stratégie de gestion et de réhabilitation des pistes rurales

#### 2.5.1 Bilan

Sur le plan institutionnelle les structures chargées de gérer la nouvelle approche ont été installées. Il s'agit de :

- Conseil technique national des pistes rurales présidé par le MAEP et dont le secrétariat technique est assuré par la cellule pistes rurales du MTPT ;
- Comités départementaux ;

- ONG locales des six zones pilotes.

Par ailleurs les documents de base pour la gestion des pistes (manuel de procédure, convention type entre le CTNPR et les communautés villageoises, manuel d'évaluation des projets des communautés villageoises) ont été élaborés et adoptés.

Sur les 300 km de pistes prévus pour être réhabilités suivant l'approche participative, seulement 50 km ont été réalisés dans la sous-préfecture de Banikoara réputée pour la production du coton.

En ce qui concerne les cinq autres zones de l'opération pilote, les travaux seront exécutés lorsque les conditions optimales de coût au km seront remplies.

#### 2.5.2 Leçons à tirer

Au total, il convient de noter que la mise en œuvre de cette composante connaît un important retard qui est essentiellement dû à la mise en place des structures de gestion de la nouvelle approche (CTNPR, CDP, associations villageoises) et à la mobilisation des ressources des populations bénéficiaires. Ce problème a été examiné à la revue à mi-parcours et il a été recommandé ce qui suit :

- faire représenter la population au CTNPR au niveau national ;
- améliorer le contenu et les outils de sensibilisation (les outils doivent être améliorés pour faciliter le transfert de connaissance entre les différentes ONG et promouvoir les échanges entre les associations impliquées dans l'animation rurale) ;
- évaluer les prestations d'encadrement et définir les mesures à prendre pour réduire leur coût (efficacité des ONG et des méthodes, capacité de l'administration à financer la facilitation) ;
- définir des niveaux d'aménagement en fonction de la demande de transport réel et de la capacité de financement des parties impliquées (et non en tenant compte uniquement des besoins techniques) ;
- actualiser et faire évoluer le manuel de procédure (inclure l'évaluation environnementale et apporter les corrections nécessaires sur la base de l'expérience vécue, les différents supports et modules de formation développés lors de l'expérience locale) ;
- démarrer la mise au point de la stratégie nationale de gestion et de réhabilitation des pistes rurales sur la base de l'expérience de l'opération pilote.

### CONCLUSION

L'implication du secteur privé et des communautés villageoises dans les activités de transport au Bénin est l'expression d'une volonté politique clairement affichée dans la politique de développement économique du pays depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation.

Les réformes identifiées dans ce cadre ont été lancées mais elles évoluent lentement. Cette lenteur est due à plusieurs facteurs dont notamment :

- la réticence des partenaires sociaux qui y voient la perte de leurs emplois ou des avantages socio- professionnels acquis ;
- un état d'esprit encore peu favorable à cette nouvelle dynamique et qui requiert une grande prise de responsabilité de la part des opérateurs privés nationaux encore trop frileux.

Pour réussir dans ces réformes, il faut cesser d'en faire un sujet tabou et instaurer au sein des travailleurs un système d'information, d'échange et de réflexion car bon nombre d'obstacles sont dus à la désinformation et à l'ignorance. Au niveau des opérateurs économiques privés, il faudra cultiver sans cesse le sens de responsabilité et le goût du risque. Quant aux communautés villageoises, il est important de savoir que l'indépendance relative ou totale qui implique une prise en charge des affaires de la cité a un coût qu'il faut assumer.

## LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LA GESTION DES ACTIVITES DU PORT AUTONOME DE COTONOU

Ferdinand ASSOGBA-DOGNON  
*Directeur Général Port Autonome de Cotonou*  
*Bénin*

Joseph CHAFFA  
*Conseiller du DG - PAC*  
*Bénin*

De 1974 jusqu'à l'avènement de la Conférence des Forces Vives de la Nation en 1990, les différents secteurs de l'économie béninoise sont de façon générale organisés et contrôlés par l'Etat qui a institué partout un monopole à son profit. Les activités portuaires n'ont pas échappé à ce monopole qui s'étendait sur :

- l'assistance au navire (pilotage, remorquage et lamanage) ;
- la manutention des marchandises ;
- la gestion des magasins et entrepôts ;
- la gestion des terre-pleins ;
- la production du froid et de la glace en paillettes ;

Depuis quelques années, le Port de Cotonou vit de profondes mutations avec l'implication du secteur privé dans la gestion et les investissements portuaires.

En 1986, la consignation des navires et l'activité de commissionnaires agréés en douane ont été ouvertes au secteur privé. Jadis objet de monopole d'Etat confié à trois (3) sociétés d'Etat ou d'Economie Mixte (Société Nationale de Transit et de Consignation (SONATRAC), Société de Transit et de Consignation du Bénin (SOTRACOB) et Compagnie Béninoise de Navigation Maritime (COBENAM), le transit et la consignation représentent deux maillons de la chaîne des transports dont la libéralisation a donné lieu à la création de plus d'une centaine de sociétés de transit, et d'autant de sociétés de consignation.

Une dizaine d'entre elles sont aujourd'hui opérationnelles et actives sur la plate forme portuaire. Mais parallèlement, dans le maillon du transit, s'est développé un sous secteur informel où fourmillent depuis quelques années de nombreux enleveurs ambulants, abusivement appelés transitaires, au sein desquels on retrouve un grand nombre de jeunes diplômés sans emploi reconvertis à l'occasion d'une formation sommaire en transit ou non.

Au début des années 80, l'activité de relevage avait déjà été concédée au secteur privé, entraînant ainsi dans l'enceinte portuaire plus de soixante petites entreprises dont les activités se réduisent aux tâches secondaires de manutention (reprise des marchandises des terre-pleins ou magasins où elles ont été stockées et chargement sur camions ou wagons, déchargement, camionnage, livraison etc...).

En 1992, le Port Autonome de Cotonou (PAC) a abandonné certaines de ses activités industrielles et commerciales (gestion des entrepôts et magasins, production et vente de glace en paillette, production et vente de froid, de poissons, atelier de réparations navales, travaux de génie civil à grande utilisation de main d'œuvre réalisés en régie

etc...), pour concentrer ses efforts sur les activités directement liées à l'exploitation portuaire.

La gestion des anciens magasins a été concédée par le Port Autonome de Cotonou aux opérateurs privés tandis que des parcelles leur ont été concédées pour la construction de magasins opérationnels et de terre-pleins sur la base de contrats de concession dont la durée varie en fonction de la nature et de l'importance des investissements.

Dans le domaine de la manutention, objet d'un monopole d'Etat depuis 1969, année de création de l'Office Dahoméen des Manutentions Portuaires (ODAMAP) devenue SOBEMAP, l'ouverture de la manutention des conteneurs est intervenue en 1998 avec la signature et la mise en vigueur du Décret N°98-156. A cette occasion, deux Sociétés privées pour assurer la manutention terre, bord et à l'intérieur de leur parc, de leurs trafics conteneurisés. Il s'agit de la COMAN SA du Groupe AP MOELLER et de la SMTIC SA du Groupe BOLLORE.

D'importantes surfaces ont été concédées à des opérateurs privés pour aménager et gérer dans le domaine portuaire des parcs de véhicules d'occasion.

En 1998 et suite à la libéralisation de la commercialisation des produits pétroliers, le Port Autonome de Cotonou a signé avec le Groupe ORYX une concession de type BOT pour la construction et l'exploitation d'un terminal pétrolier.

Au total donc, la plus grande partie des activités commerciales et industrielles sont exercées par le secteur privé au Port de Cotonou.

Pour traduire cette réalité au plan institutionnel, en dehors des utilisateurs des pays de l'arrière-pays qui participaient au Conseil d'Administration du Port Autonome de Cotonou depuis plusieurs années, le secteur privé y est également représenté par deux éminents membres de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB).

Au-delà de cette disposition, les représentants des sociétés de consignation et de transit participent pleinement aux travaux et aux délibérations du Comité de Coordination des Activités Portuaires qui, depuis 1996, joue auprès de l'autorité portuaire un rôle important quant à la garantie de la justesse et de la transparence des décisions de celle-ci.

Dans ces conditions, en dehors des activités industrielles et commerciales dévolues au Port Autonome de Cotonou, l'Autorité portuaire s'est vue conférer par l'Etat de nouvelles prérogatives de puissance publique faisant ainsi la part des choses entre les fonctions administratives de l'Autorité portuaire et les services industriels et commerciaux.

Les fonctions administratives dont il s'agit se traduisent à la fois par des prescriptions à l'égard de l'utilisateur et par des prestations de service indifférenciées.

L'Autorité portuaire est dotée des pouvoirs suivants :

- pouvoir de police administrative spéciale (grande voirie) et de coordination des activités liées à la sécurité dans le Port ;
- pouvoir de réglementation : le PAC est habilité à prendre des dispositions en vue d'un bon fonctionnement interne, de la gestion du personnel et des finances comme il doit mettre en place des règlements applicables à des tiers,

ce dans la limite des pouvoirs qui lui ont été accordés par les statuts, la loi N° 88-005 et l'Ordonnance 76-55 ;

- pouvoir de contrôle des activités privées : en effet, les activités des usagers sont soumises à des cahiers de charges soutenant des conventions de concessions ou de locations ou même d'autorisation d'exercer dans le domaine portuaire ;
- pouvoir de coordination des services publics : le Directeur Général du Port Autonome de Cotonou coordonne les actions des services publics dont il représente même une tutelle fonctionnelle. Il faut reconnaître que l'adoption de cette disposition, la première du genre depuis la mise en service du Port, a donné lieu à de longs débats en raison de sa délicatesse.

L'implication du secteur privé dans la gestion du Port de Cotonou est donc en pleine expérience.

A défaut d'une évaluation formelle et exhaustive, force est de reconnaître que ce nouveau mode de gestion du port, même s'il n'a pas résolu tous les problèmes, a de sérieuses incidences sur les performances de cet outil portuaire dont la vocation régionale se confirme de jour en jour.

Il est évident que les compagnies de consignation et de transit filiales de Groupes internationalement reconnus apportent au Bénin les avantages de performances issues du multimodalisme et de la globalisation des échanges. De même, le secteur privé béninois ne baisse pas les bras et multiplie les initiatives, encouragé quelque peu par l'autorité portuaire et les facilités mises en place par l'Etat béninois. Tout ceci se traduit par la fidélisation et la croissance régulière des trafics marchandises et navires depuis 1990 et par un accroissement des investissements privés dans le Port.

En effet, de 1.485.785 tonnes en 1991, le trafic des marchandises est passé à 3.073.490 tonnes en 2000.

De nombreux investissements privés ont été enregistrés dans le secteur portuaire ; les plus importants sont notamment :

- construction d'un terminal pétrolier comprenant 250 ml de quais et des installations de stockage des produits pétroliers par le Groupe ORYX/ADDAX ;
- construction de magasins de grande capacité pour le stockage du coton par ATRAL et SONAPRA ;
- concessions de terminaux à conteneurs aux Groupes MAERSK et BOLLORE ;
- concessions d'espaces portuaires pour le stockage et le commerce de véhicules d'occasion aux profits de nombreux opérateurs privés ;
- construction d'entrepôts frigorifiques ;
- etc.

L'intervention du secteur privé dans le port a allégé de façon considérable les charges d'investissement qui incombaient à l'autorité portuaire donc à l'Etat qui peut aujourd'hui affecter ces ressources à d'autres domaines prioritaires.

En se débarrassant de certaines activités comme relatives à la production et à la vente du froid et de la glace ainsi que de celles afférant aux travaux de génie civil, le Port

Autonome a amélioré son organisation interne et fait mieux face à ses obligations de régulateur des activités portuaires en même temps que les charges ont été considérablement réduites et les résultats d'exploitation améliorés.

La productivité des opérations s'est améliorée de façon notable en raison non seulement du savoir faire des opérateurs privés mais aussi de la concurrence entre les opérateurs qui rivalisent d'initiatives et d'ardeur au travail.

La communauté portuaire s'est agrandie et s'organise par branche d'activité pour non seulement défendre les intérêts des différentes corporation mais aussi pour améliorer leurs prestations.

Au-delà de ces avantages, les problèmes qui résultent de ce nouveau mode de gestion du port résident essentiellement dans le manque de préparation des structures administratives du port à faire face aussi bien au nombre important d'opérateurs privés qu'à la masse et à la complexité des informations à gérer. Les conséquences de cette insuffisance sont notamment :

- l'inadaptation des règlements d'exploitation du port et donc des textes devant régir les rapports entre les opérateurs portuaires, l'autorité portuaire et les autres structures publiques intervenant au port ;
- la mauvaise gestion de l'information (dont la masse s'est accrue considérablement) en vue d'une bonne circulation de la marchandise ;
- l'accroissement et la complication des problèmes liés à la gestion du domaine dont l'exiguïté constitue un véritable casse tête pour les responsables du Port ;
- l'inexistence d'un plan d'occupation du port par branche d'activités ;
- la mauvaise organisation de la circulation des biens et des personnes dans le port ;
- le développement de la concurrence et le développement de l'individualisme ;
- la prolifération de petites entreprises portuaires n'ayant pas toujours les moyens de leurs nobles ambitions ainsi que d'un secteur informel qui s'active sur le terrain dans tous les domaines ;
- La multiplication des partenaires à la gestion des installations portuaires.

Pour remédier à cet état de choses, de profondes réflexions ont été faites et se poursuivent encore pour trouver les solutions adéquates afin d'enrayer de façon efficace et durable les dysfonctionnements ainsi enregistrés.

Dans ce cadre :

1. il sera prochainement mis en place une informatisation globale des opérations portuaires à laquelle seront connectées toutes les structures publiques et privées intervenant au port de Cotonou dans l'optique d'un guichet unique pour les formalités administratives et commerciales ;
2. les procédures d'enlèvement des marchandises ont été revues dans le sens d'un allègement et d'une simplification ;
3. des mesures pratiques sont en train d'être mises en application pour faciliter la circulation des marchandises dans le sens d'une amélioration des rendements des opérations portuaires en général (création d'un parking gros

porteurs dans l'enceinte portuaire, définition d'un plan de circulation des engins de manutention et des véhicules dans le port et ses abords immédiats) ;

4. les autorités du port et de la ville de Cotonou s'activent à gérer au mieux les problèmes liés à l'interaction entre la ville et le port ;
5. un nouveau règlement d'exploitation va être rédigé et mis en vigueur pour tenir compte des nouvelles évolutions et contraintes apparues dans la gestion des ports ( mondialisation et globalisation des échanges, multimodalisme, etc.).
6. le plan directeur du port est en cours d'adoption et sera à l'avenir le recours principal avant toutes actions d'investissements et de gestion correcte du Port de Cotonou ;
7. enfin une étude est en cours qui permettra aux autorités politiques de prendre les décisions qui s'imposent quant au mode approprié de gestion du port qui implique au mieux le secteur privé. Dans ce cadre, en dehors des questions techniques qui seront abordées, les experts proposeront les préalables juridiques et institutionnelles qui permettront de résoudre les problèmes qu'ils auraient identifiés dans leur diagnostic.

En conclusion, dans un souci d'efficacité et de productivité, la gestion du port de Cotonou se libéralise progressivement et sûrement depuis plusieurs années et fait de larges ouvertures au secteur privé. Dans cette effervescence naissante, on enregistre de nouvelles performances certes, mais on constate également l'apparition de nombreux problèmes avec la multiplication de nombreuses petites entreprises portuaires et l'émergence d'un secteur informel dynamique animé surtout par les diplômés sans emploi. Cette situation est l'une des principales sources de dysfonctionnements et d'insécurité galopante au port de Cotonou particulièrement autour des marchés de véhicules d'occasion.

Les autorités politiques et portuaires ne baissent pas les bras et s'activent à enrayer ces dysfonctionnements afin de faire profiter à l'économie nationale les avantages de l'option libérale adoptée depuis 1990.

## **PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE DANS LES PORTS : CAS DU PORT AUTONOME D'ABIDJAN**

**N'GBALA Kouassi Etienne**  
*Directeur des études économique et du développement*  
*PAA – Côte d'Ivoire*

### **INTRODUCTION**

De tout temps, le secteur privé et le secteur public sont en relation étroite dans les ports. Cependant, depuis quelques années, l'on assiste à une intervention de plus en plus grande du privé dans des domaines autrefois réservés au secteur public.

Cette nouvelle approche qui tire son essence dans la recherche permanente d'une plus grande compétitivité des activités portuaires tout en assurant une répartition équilibrée des risques, va avoir des conséquences sur l'organisation, le financement et la gestion des ports dans le monde.

Le port d'Abidjan, leader de la côte ouest africaine s'intègre tout naturellement dans cette dynamique.

Mon intervention s'articulera donc autour des points suivants :

- historique du partenariat public - privé au Port d'Abidjan et les performances enregistrées.
- nouvelle politique de financement du développement du port d'Abidjan.

### **1. HISTORIQUE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE AU PORT D'ABIDJAN ET LES PERFORMANCES ENGREGISTREES**

#### **1.1 Organisation des activités**

Le port d'Abidjan, depuis sa création en 1950 avec l'ouverture du canal de Vridi qui relie la mer (Océan Atlantique) à un plan d'eau lagunaire de plus de 1000 ha, connaît une organisation des activités marquée par une forte présence du secteur privé dans le secteur de l'exploitation.

En effet, toutes les activités d'exploitation à l'exception de celles qui ont un caractère de monopole (pilotage amarrage, remorquage) sont exercées par les Opérateurs privés.

#### **1.2 Rôle du secteur public**

Le Port Autonome d'Abidjan, structure publique qui gère le port d'Abidjan, est chargé entre autres de :

- la mise en place des infrastructures, des superstructures et des équipements lourds ;
- l'entretien, le renouvellement et la modernisation de ces infrastructures et équipements ;

- La coordination des activités des services publics et privés opérant sur son domaine ;
- La gestion du domaine mobilier et immobilier ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement portuaire (extension, modernisation, etc.) ;
- etc...

Ainsi, l'on retient de façon générale que le rôle fondamental de l'Autorité Portuaire consiste à mettre à la disposition des opérateurs un cadre propice pour l'exercice de leurs différentes activités.

Compte tenu de la multiplicité des acteurs évoluant sur la plate-forme dont certaines se livrent une sévère concurrence, l'Autorité Portuaire a le devoir de réguler dans un souci d'équité et de transparence l'ensemble des activités.

Cette exigence d'équité et de transparence a amené le Port Autonome d'Abidjan à gérer directement les activités de **pilotage** et de **lamanage** qui constituent des monopoles. Quant au remorquage qui était exercé originellement par le secteur privé, le PAA a dû prendre part au capital au début des années 90 avec la minorité de blocage dans le même souci sus indiqué.

### 1.3 Intervention du secteur privé

Comme je l'ai annoncé au début de mon intervention, les activités d'exploitation du port d'Abidjan sont assurées par les Opérateurs privés.

Ainsi, exercent au port d'Abidjan :

- 28 sociétés de manutention (hors ports de pêche) dont les principales sont : SDV, SAGA, SIVOM, SOCIMAC, SENOUSIAP, SMPA, etc....
- 6 sociétés de manutention au port de pêche dont les principales sont : SOGIG, CMNP, etc....
- 99 entreprises de transit auxquelles il faut ajouter de nombreuses PME.
- 44 entreprises de consignation.
- etc.

Dans l'exercice de ces activités classiques, dans tout port, les Opérateurs sus indiqués, acquièrent leurs équipements et matériels nécessaires.

Cependant, compte tenu du fait que tous les investissements en infrastructure, superstructure et équipements lourds sont réalisés en totalité par l'Autorité Portuaire, ces Opérateurs s'acquittent de redevance pour leur utilisation (redevance d'accès, redevance pour l'utilisation des terre-pleins et des magasins, etc...).

Comme on le voit jusqu'aux années récentes, la participation du secteur privé dans la gestion du Port d'Abidjan se limitait à son exploitation.

Ainsi, le secteur privé et le secteur public étaient obligés de collaborer dans des systèmes bien distincts dans le cadre de ce partenariat.

Cette situation oblige l'Autorité Portuaire à mener plus d'efforts commerciaux pour assurer une amélioration continue de la compétitivité du Port d'Abidjan surtout que le risque financier ne pèse que sur elle fondamentalement.

### 1.4 Bilan de la situation actuelle

La judicieuse combinaison de l'activité des deux grands secteurs public et privé ou la judicieuse collaboration entre les deux sphères dans la gestion du port d'Abidjan a permis d'aboutir aux résultats suivants :

#### A/ Au plan physique

Situé sur la lagune Ebrié, le Port d'Abidjan est relié à l'Océan Atlantique par le canal de Vridi d'une longueur de 2700 m, et d'une largeur de 370 m en profil courant et 200 m en débouchés en mer.

Le Port s'est doté d'infrastructures, superstructures et équipements nécessaires pour faire face aux besoins de l'économie ivoirienne et sous-régionale

Ainsi, le Port Autonome d'Abidjan s'étend sur environ 6 km de quai avec plus de 1000 ha de terrains industriels et d'entrepôts de 1000 ha de plan d'eau avec des profondeurs de 10 à 15 m.

Par ailleurs, il convient de noter que le Port Autonome d'Abidjan dispose de :

- Un terminal fruitier de 2 postes à quai ;
- Un terminal à conteneurs de 4 postes à quai fondés de 12,5 m dont 2 équipés de 3 portiques lourds et de 25 ha de terre-pleins ;
- Un port de pêche disposant de plus d'un kilomètre de linéaire de quai, de terre-pleins de 40 ha ;
- 20 magasins cales d'une superficie totale de 143 000 m<sup>2</sup>, d'une zone industrielo-portuaire en activité de près de 800 ha.

#### B/ Au plan de l'activité

D'une façon générale, le trafic du Port d'Abidjan est caractérisé par une croissance continue depuis sa création avec des niveaux de :

- 702 000 tonnes en 1951 ;
- 5 132 000 tonnes en 1970 ;
- 10 248 000 tonnes en 1990 ;
- 15 441 000 tonnes en 1998.

Ce trafic a été marqué au cours des cinq années de 1994 à 1998 par une forte croissance de 10,3 % en moyenne par an qui a situé le niveau à 15 441 mille tonnes contre 10 412 mille en 1994.

Les difficultés politiques qu'a connu la Côte d'Ivoire à la fin de l'année 1999 et au cours de l'année 2000 a entraîné une régression de l'activité avec un niveau de trafic de marchandises égal à 14 556 mille tonnes en 2000 contre 15 338 mille tonnes en 1999.

Malgré ces difficultés, le trafic de conteneurs n'a enregistré qu'une légère baisse d'un peu moins de 4 % l'an qui a fait passer le niveau de 470 000 TEU en 1998 à 435 000 TEU en 2000.

### C/ Au plan de l'importance économique

Après les passages que nous venons de voir, il apparaît opportun de situer en quelques mots l'importance du Port d'Abidjan pour l'école ivoirienne et sous-régionale.

Sur ce point, qu'il me suffise d'énoncer quelques chiffres significatifs :

- 90 % des échanges extérieurs de la Côte d'Ivoire passe par les ports ;
- 93 % du trafic maritime ivoirien passe par Abidjan, ce qui représente près de 84 % des échanges extérieurs ;
- plus de 85 % des recettes douanières du pays sont collectées au Port d'Abidjan ;
- environ 60 % des grandes unités industrielles du pays sont situées sur la place portuaire et périe portuaire d'Abidjan.

Au regard de ces données, l'importance du port d'Abidjan dans l'économie ivoirienne n'est plus à démontrer.

S'agissant des économies des pays voisins sans littoral, le port d'Abidjan traite annuellement 60 % du trafic maritime du Burkina Faso et du Mali.

Eu égard à son importance dans l'économie des états de la région, la compétitivité de ces économies est très fortement influencée par celui du Port d'Abidjan. Il importe donc pour le Port Autonome d'Abidjan de s'adapter au mieux aux évolutions du commerce mondial en général et sous régional en particulier afin de jouer efficacement son rôle au service des économies concernées.

Ainsi, avec les difficultés financières que connaissent tous nos pays y compris bien sûr la Côte d'Ivoire, le Port Autonome d'Abidjan se doit de réorienter sa politique de développement portuaire en faisant appel aux investisseurs privés

## 2. NOUVELLE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU PORT D'ABIDJAN

### 2.1 L'évolution du secteur portuaire

Les ports du monde sont confrontés depuis toujours à des nécessités d'adaptation qui leur sont imposés par les exigences du commerce mondial.

Ces nécessités deviennent de plus en plus nombreuses ces dernières années pendant que la concurrence entre ports devient encore plus rude.

Les ports devant cette demande et cette compétition ont développé de nouvelles stratégies qui consistent à impliquer le secteur privé dans le financement des adaptations nécessaires et/ou du développement portuaire.

Cette implication a un double objectif :

- une fidélisation de la clientèle privée (armateur, transporteur ou chargeur) ;
- un partage des risques tant financiers que commerciaux entre le public et le privé.

Ainsi, seuls les ports qui sauront réaliser leur modernisation et/ou seront plus performants pourront compétir valablement.

Deux ou trois ports africains selon les experts au cours des cinq ou dix prochaines années seront des ports « pivots » ou Hub compte tenu du faible poids du continent dans le commerce mondial (environ 2 %).

### 2.2 Les actions menées par le Port d'Abidjan

Le Port d'Abidjan dans ce contexte général des ports s'est engagé dans des projets novateurs avec une forte implication du secteur privé, il s'agit de :

#### a) la réhabilitation du Terminal fruitier

Ce projet d'un coût de plus de dix (10) milliards de francs CFA est financé essentiellement par un don de l'Union Européenne destiné au soutien de la filière de la banane ivoirienne représenté par l'association des producteurs d'ananas et de banane du pays (OCAB).

Notons au passage que le Port d'Abidjan traite annuellement environ 450 000 tonnes de banane et d'ananas.

Ce projet comprend :

- La reconstruction du mur de quai pour le porter à 370 m de long avec un tirant d'eau admissible de 10 m ;
- La réfection de 52 000 m<sup>2</sup> de terre-pleins dont la moitié pavée pour la conteneurisation des fruits équipés de bornes frigorifiques ;
- La construction d'un bâtiment d'exploitation.

En contrepartie de cet apport, le Port Autonome d'Abidjan ne modifiera pas du fait de l'investissement la redevance de passage (navires + marchandises) pendant la durée d'amortissement du projet.

#### b) L'extension du Port par C.E.T. (BOT)

Ce projet qui vient répondre aux besoins nés de la quasi-saturation des installations actuelles et de la zone industrielle du port sera réalisée directement et en totalité par un opérateur privé à l'exception des infrastructures de soutien.

A cet effet, une convention de concession d'être signée le 04 septembre 2000 vient d'être finalisée le 18 octobre 2001 avec un consortium Anglo-Néerlandais dénommé LODECO (LOCODJRO DEVELOPPEMENT COMPANY).

L'investissement à financer par le secteur privé s'élève à 130 millions de dollars américains. Tandis que le coût des infrastructures de soutien (chenaux, canal, amené bord zone des VRD) à la charge de l'Autorité Portuaire et de l'Etat s'élève à environ 65 millions de dollars américains.

L'autre particularité de ce projet est qu'il va permettre de fidéliser le groupe P & O NEDLLOYD, actionnaire principal de LODECO, sur la côte Ouest africaine.

Le projet proprement dit comprendra :

- un terminal à conteneurs de 25 ha en première phase, et équipé de 4 portiques de quai ;
- une zone franche industrielle de 100 ha attenante au terminal ;



- un service de télécommunication destiné aux opérateurs du terminal à conteneurs et de la zone franche industrielle.

La durée de cette concession est de 30 ans.

**c) La mise en concession du Terminal à conteneurs de Vridi.**

A la suite d'un appel d'offres infructueux de la mise en concession de l'exploitation des portiques à la fin de l'année 1999, le PAA a décidé de mettre en concession la globalité du terminal à conteneurs de Vridi avec ses trois portiques à conteneurs.

En effet, depuis l'acquisition des premiers portiques en 1986, l'exploitation de ceux-ci a toujours été assurée par le Port Autonome d'Abidjan, tandis que la manutention à bord du navire est assurée par les acconiers et la manutention sur le parc par un groupement d'intérêt économique dénommé Vridi Terminal (VT).

Pour une meilleure harmonisation des opérations et pour une amélioration de la productivité globale du Terminal, il est apparu nécessaire de confier l'ensemble des opérations à une structure unique (Terminal Operator).

A cette fin, un processus de mise en concession en trois phases sera réalisé (pré qualification, offre technique et offre financière).

La phase de pré qualification a été lancée pour compter du 15 octobre dernier et les offres devront être reçues à la fin de ce mois de novembre.

La compétition venant d'être seulement ouverte, je ne dirai pas plus sur ce projet.

**d) La participation des pays sans littoral au Conseil d'Administration du PAA**

Toujours dans le souci de faire participer les principaux utilisateurs à la gestion du port, le PAA a décidé de faire entrer des représentants des pays voisins sans littoral dans son Conseil d'Administration.

Cette décision proposée au gouvernement a été acceptée en Conseil des Ministres.

Ainsi le Mali, le Burkina Faso et le Niger seront représentés à titre d'observateurs dans le Conseil d'Administration du Port Autonome d'Abidjan.

Cette approche n'est qu'une étape dans cette nouvelle dynamique qui pourra déboucher sur la réalisation de projets communs ; (la création de ports secs ou de gare de frêt pouvant être les étapes prochaines).

## 2.3 Conséquences de ces implications

La participation directe du secteur privé dans le financement des infrastructures, tout en bouleversant les habitudes établies qui veulent que la mise en place des investissements lourds non directement productif soit réalisés par le public, va imposer un certain nombre de réformes.

Ces réformes auront essentiellement pour but de créer un environnement permettant de sécuriser les investissements privés d'une part et d'autre part garantissant la saine compétition entre les opérateurs.

Ces réformes peuvent être législatives, juridiques, fiscales ou mêmes opérationnelles.

## CONCLUSION

Avec l'évolution actuelle de l'économie mondiale en général et de l'économie portuaire en particulier, les ports sont amenés à se délaier de leur de leurs devoirs classiques au profit du secteur privés.

Cette nouvelle donne est en cours dans tous les continents actuellement ; les ports africains sont confrontés par conséquent à deux problèmes :

- la faiblesse de la part de l'Afrique dans le commerce mondial et par conséquent dans le transport ;
- la faiblesse des potentialités économiques internes susceptibles de rentabiliser un apport substantiel du secteur privé.

Ainsi seuls les ports ayant des prédispositions de performance avérés sauront s'intégrer aisément dans ce secteur.

Le port d'Abidjan qui joue un rôle de leader sur la côte ouest africaine a pris une option importante dans cette nouvelle dynamique.

Cependant force est de constater que cette nouvelle approche exige que l'on se sépare de certains paradigmes.

**LES RELATIONS SPHERE PUBLIQUE - SPHERE PRIVEE DANS LE  
DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS AU CONGO :  
EXEMPLE DU PORT AUTONOME DE POINTE-NOIRE**

**Jean-Marie ANIELE**  
*Directeur Général Port Autonome Pointe Noire*  
*Président APCP - Congo*

**Alphonse OBAMBI-ITOUA**  
*Directeur Général TRANSLO*  
*Congo*

**INTRODUCTION**

Les difficultés rencontrées par les Etats africains dans la gestion des structures de transport toutes à l'origine étatique et l'évolution des sociétés africaines vers l'économie libérale, ont engendré un rapprochement, à travers un partenariat de plus en plus important et de plus en plus efficace, entre la sphère privée et la sphère publique dans la gestion du secteur des transports.

Le Congo a hérité du système Trans-Equatorial de Communication transformé lors de l'étatisation en Agence Transcongolaise de Communication (ATC). Son éclatement a donné naissance à des sociétés autonomes portuaire, ferroviaire et fluviale. Depuis, le Congo, connaît une expérience originale dans le partenariat privé-public dans le domaine des transports.

L'originalité de cette expérience découle du fait que chaque pratique de partenariat est spécifique et conjoncturel, ne découlant pas d'une politique générale de l'organisation du secteur des transports. Ce partenariat multiforme privé-public ne manque pas de susciter quelques interrogations quant à sa finalisation vers une privatisation totale du système ou encore un enracinement du système étatique de gestion consolidé par un appui conjoncturel du privé.

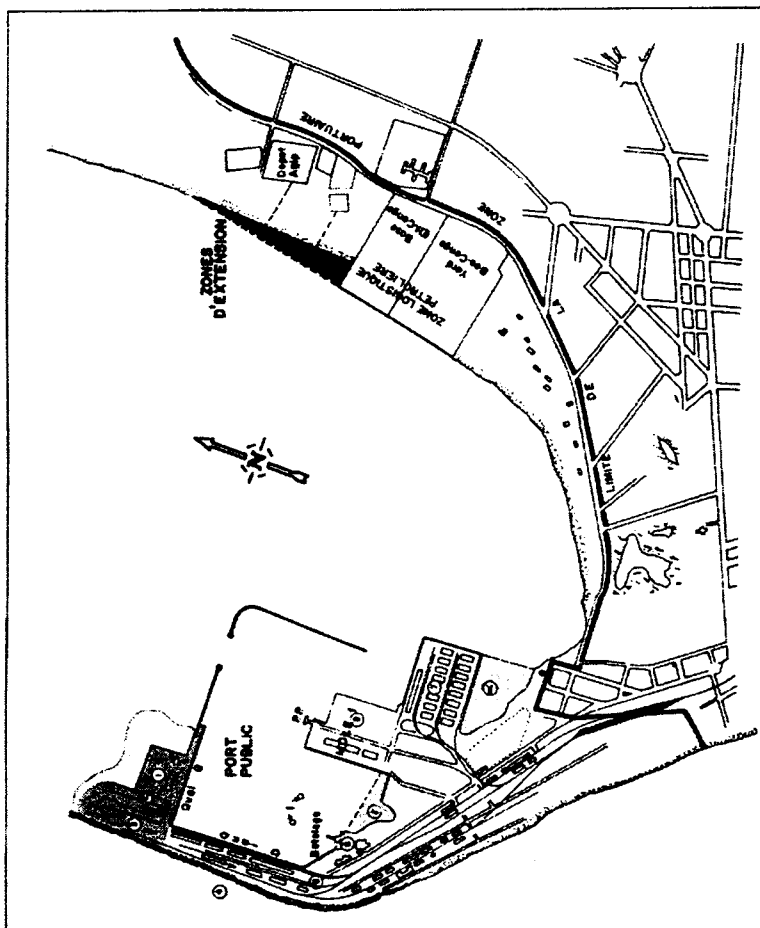
Un enseignement intéressant est à tirer de ce partenariat : la confrontation entre la conception privée de la gestion basée sur la recherche du profit et celle du public intéressé par l'accomplissement des objectifs sociaux : emplois, service public, ...

Certes, le temps d'un exposé ne permet pas d'approfondir l'analyse de tous les impacts d'une telle relation. Nous tenterons simplement de souligner l'essentiel des facteurs déterminants du rapport privé-public et, à travers l'expérience du Port Autonome de Pointe-Noire, d'en tirer les enseignements pouvant aider à améliorer les services de transport au Congo et aussi dans les autres pays africains.

Une première partie de cet exposé sera consacrée à la présentation de l'histoire de la construction du port de Pointe-Noire, avec quelques références aux rapports privés-publics de l'époque, à la présentation de la structure actuelle du port, et de l'évolution des statistiques du port de 1965 à 2000.

Dans la deuxième partie, nous examinerons deux formes de relations entretenues entre la sphère publique (autorité portuaire) et la sphère privée (usagers du port) dans le financement des investissements du port de Pointe-Noire.

## PRÉSENTATION PHYSIQUE DU PORT



"G"	530	13,20
"D"	720	8,50
Bâtiments	185	3,70
Môle 1	350	9,45
Cabotage	90	4,60
Supply boats	70	4,00
Chalandage	190	4,80
Poste pétroliers (1)		11,0
Coffres (2)		9,15

1	Port à conteneurs
2	Site à câbles
3	Installations ac-COMMOG
4	Digue Extérieure
5	Direction du Port
6	Silo WAY
7	Port à grumes
8	Conteneurs et roliers

EXTENSIONS EN COURS	
ac	Port à grumes
x	Port de pêche

## 1. HISTOIRE - STRUCTURE - STATISTIQUES

Les rapports sphère publique - sphère privée dans le développement du port autonome de Pointe-Noire remonte à la période de construction du port et se sont développés dans le temps à travers toutes les mutations qu'a connu ce secteur de transport bien particulier.

D'instrument stratégique dans la politique coloniale de la France en Afrique Equatoriale Française (AEF), le port est devenu après les indépendances un modèle de coopération et d'intégration économique des jeunes Etats de l'Afrique centrale.

Les mouvements révolutionnaires commencés dans les années 1963 mettent progressivement un terme à cet élan d'intégration pour donner place à l'affirmation de l'identité nationale de chaque pays dans son territoire et sur les activités communautaires situées dans chaque Etat. L'ensemble du système de transport Trans-Equatorial (ATEC) hérité de l'AEF s'écartera alors pour donner naissance au Congo à l'Agence Transcongolaise de Communication (ATC), en 1969.

Dans une dernière mutation, l'ATC s'écartere et, les sections constituées par les activités de chaque mode de transport (portuaires, ferroviaires, fluviales) deviennent des sociétés publiques avec autonomie financière et de gestion. Ainsi se présente la configuration administrative actuelle du port autonome de Pointe-Noire.

En relevant les principaux moments historiques du développement du port de Pointe-Noire, nous essayerons de faire un rapprochement avec l'histoire du développement du rapport privé-public. Nous présenterons par la suite le port autonome de Pointe-Noire dans l'état actuel de ses infrastructures et superstructures. Cette première partie sera clôturée par la présentation des statistiques qui témoignent de l'évolution dans le temps du port de Pointe-Noire.

## 1.1 Bref Historique de la construction du Port de Pointe-Noire et de son développement

## 1.1.1 De la découverte de la Baie de Pointe-Noire à la pose de la première pierre pour la construction du Port de Pointe-Noire

Cette première période qui constitue la « Préhistoire » du Port de Pointe-Noire est marquée par les premières levées topographiques et hydrographiques faites par le Lieutenant de Vaisseau CORDIER, Commandant le navire SAGITTAIRE en 1883. Il signe le 12 Mars 1883, le premier traité de possession de la France sur la côte de Loango, avec Ma Loango. Le second acte qui est en quelque sorte l'Acte de Naissance de Pointe-Noire, fut la signature le 21 Juin 1883 d'un autre traité entre le Lieutenant CORDIER et le Chef André LOEMBA de TCHIMBAMBA.

C'est en 1909, que l'idée de STANLEY de relier Brazzaville à la Mer commença à prendre forme dans la recherche d'un point susceptible de devenir le débouché à la mer du chemin de fer de Brazzaville.

Les multiples missions et études aboutirent au choix définitif de Pointe-Noire comme terminus du CFCO par le Gouverneur Victor AUGAGNEUR, le 11 Mai 1922. Le projet du port fut remis à Monsieur BLODET, Ingénieur des Ponts et Chaussées.

Après examen et modification de ce projet, son exécution fut mise au concours par une note insérée au journal officiel de la république Française du 4 Octobre 1931. Le 28 Janvier 1932, les soumissions de 6 Entreprises sont retenues par le Ministère des Colonies. En Décembre 1933, un marché est passé avec la Société de Construction des Batignolles.

La pose de la première pierre du Port de Pointe-Noire eu lieu conjointement avec l'inauguration du CFCO par le Gouverneur Général ANTONETTI le 11 Juillet 1934.

#### **1.1.2 De l'ATEC à l'ATC : construction de nouveaux quais et extension du port**

Les travaux entrepris au Port de Pointe-Noire, après la signature du Protocole d'accord entre les 4 Chefs d'Etat de l'ex - AEF (Tchad, RCA, Congo, Gabon) le 15 Juin 1959, créant ainsi l'Agence Trans-Equatoriale des communications, et par la suite l'Ordonnance Présidentielle N°21 de Son Excellence le Commandant Marien NGOUABI du 24 Octobre 1969, créant l'Agence Transcongolaise des Communications (ATC) qui reprend sur le territoire du Congo, la gestion des organismes de l'ATEC, sont commandés par la nature du développement de nouvelles activités au Port de Pointe-Noire.

En 1958 - 1959 fut construit le premier "Sea-Line" de chargement des pétroliers à la Rivière - Rouge pour l'évacuation du pétrole brut de Pointe-Indienne.

C'est le début de l'exploitation et de l'exportation du pétrole brut du Congo.

L'exploitation des potasses, incita à la construction en 1967 - 1968 du Wharf de chargement des potasses mis en services en 1969.

Le développement de l'exportation du bois en grumes aboutit à la construction d'un môle à grumes, inauguré et mis en service en Octobre 1974.

Le nouveau gisement pétrolier et particulièrement celui d'Emeraude, engendra la construction du Sea-Line de Djéno pour l'évacuation du pétrole brut.

Le manganèse de Moanda (Gabon) donna naissance, en 1976, au réaménagement du Quai G par un nouveau poste minéralier, et de deux nouveaux postes à Quai pour les marchandises diverses.

Les années 80 marquèrent la période de la construction des zones dites d'extension du port : YARD BOSCONGO ( filiale de la Société BOUYGUES OFF SHORE) ; base Industrielle d'ELF-CONGO, inauguré le 7 octobre 1982.

Ces deux périodes de l'histoire de la construction du Port de Pointe-Noire - la période coloniale et la période post-coloniale, fournissent plus d'un exemple qui marquent l'existence des relations de la SPHERE PUBLIQUE avec la SPHERE PRIVEE.

La configuration actuelle du Port de Pointe-Noire, son infrastructure et sa superstructure, a donné lieu au développement multiforme de ce rapport, qui en fait un modèle de développement de ce port.

## **1.2 Présentation des infrastructures et superstructures du Port Autonome de Pointe-Noire**

### **1.2.1 Conditions d'accès**

Le port de Pointe Noire est le débouché naturel sur l'Océan Atlantique d'un axe de communication prépondérant pour l'Afrique Equatoriale qui s'étend de Pointe-Noire à Bangui et Ndjaména, en empruntant la voie ferrée du CFCO, la voie fluviale (Bassin Congo-Oubangui-Sangha), une partie du réseau centrafricain, tchadien, camerounais, gabonais, angolais (Cabinda) et de la République Démocratique du Congo. Port en eau profonde aux accès faciles, Pointe-Noire offre d'excellentes conditions de navigation et peut accueillir 24 heures sur 24, sans interruption des navires atteignant 230 m de longueur.

Le bassin portuaire d'une superficie de 84 ha s'ouvre sur la haute mer par une passe d'entrée large de 180 m, prolongée par un chenal d'accès long de 1200 m, dragué à 11,50 m.

Le balisage de nuit est assuré par un phare d'atterrissage d'une portée de 15 miles, le feu blanc du musoir de la digue extérieure, la bouée verte d'extrémité du chenal, les feux de la passe d'entrée et les feux d'alignement. Les marées se situent entre 0,35 m et 1,70 m.

### **1.2.2 Ouvrages de stockage et d'entreposage**

Le Port est réparti en trois zones :

- La première zone réservée aux marchandises sous douane dont le séjour franc est limité à 11 jours pour le transit national et 30 jours pour le transit international ;
- la deuxième zone est une zone d'entreposage sans limite de temps ;
- la troisième zone est réservée à l'activité pétrolière et industrielle, ainsi qu'aux extensions portuaires.

Les magasins et hangars offrent des surfaces couvertes supérieures à 3.2 ha, 5 ha et 0.6 ha respectivement en première, deuxième et troisième zone. Les terre-pleins aménagés représentent une superficie totale de 126 ha dont 66 ha au port commercial et 60 ha dans la zone industrielle. Le port dispose également des terre-pleins spécialisés pour le traitement du trafic : conteneurs, bois en grumes et rondins d'eucalyptus.

Ces installations sont complétées par les équipements spécialisés suivants : un silo à ciment, un silo à blé, un chai à vin, des cuves de stockage des hydrocarbures et produits dérivés et des cuves de stockage d'huile végétale.

### **1.2.3 Matériel et outillage portuaires**

Afin d'assurer efficacement certaines prestations, le port de Pointe-Noire dispose de deux remorqueurs de haute mer, de deux vedettes de pilotage, de trois vedettes de lamanage, d'une vedette hydrographique et d'une vedette de servitude. Il dispose également d'une cale de halage de 700 tonnes pour la mise à sec des navires, et d'un véhicule incendie.

Il existe par ailleurs un chantier naval qui est géré par un opérateur privé, et un important parc d'engins et de matériel appartenant aux différentes sociétés privées, concessionnaires des activités d'acconage et de manutention.

L'administration portuaire est connectée dans son ensemble à l'aide d'un réseau informatique interne.

#### 1.2.4 Pilotage et remorquage

\* le pilotage est assuré 24 heures sur 24 par l'Autorité portuaire. IL est obligatoire pour tout navire ayant une jauge brute supérieure ou égale à 100 tonnes.

\* le remorquage est également assuré 24 heures sur 24 par l'Autorité portuaire. L'utilisation d'un remorqueur est obligatoire pour tout navire de longueur hors tout supérieure à 130 m. Deux remorqueurs sont obligatoires pour tout navire de longueur hors tout supérieure à 160 m.

\* les services de lamanage sont assurés par l'Autorité portuaire.

#### 1.2.5 Entretien naval

Les installations de la cale de halage du port de Pointe-Noire sont à disposition des usagers pour la carénage et la réparation des navires de 700 tonnes maximum. L'entretien et la petite réparation navals sont également assurés par des chantiers privés.

#### 1.2.6 Autres prestations

L'autorité portuaire dispose d'un service de lutte contre l'incendie. Les activités de manutention, d'acconage, de transit et de gardiennage, etc - sont concédées à des sociétés privées spécialisées, ce qui constitue une forme bien spécifique des rapports public-privé que nous développons dans les chapitres qui suivent.

#### 1.2.7 Administration portuaire

Le port de Pointe-Noire est une ancienne section de l'Agence Transongolaise des Communications (ATC). A la suite de la scission/dissolution de l'ATC, le port s'est vu doté d'un statut juridique qui fait de lui une entité autonome créée par ordonnance n°02 - 2000 du 16 Février 2000 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et de gestion.

Pour son fonctionnement la direction générale dispose de cinq directions opérationnelles : le secrétariat général, la direction des opérations maritimes, la direction de l'exploitation, la direction financière et comptable et la direction de l'équipement et des infrastructures. Les départements Informatique et Inspection générale sont rattachés à la direction générale.

Le port autonome de Pointe-Noire (PAPN) est administré par un Conseil d'administration. La gestion et l'exploitation des activités du PAPN sont assurées par un Directeur Général qui est assisté d'un Directeur Général Adjoint.

### 1.3 Les statistiques sur l'évolution du trafic du port de Pointe-Noire

En 1944, première année d'exploitation commerciale normale du port achevé, le trafic était très faible et ne dépassait pas 100 000 tonnes/an. Par contre, depuis lors, le trafic a crû très rapidement puisqu'il a atteint :

Années	Tonnes
1954	251 000
1960	773 100
1965	2 207 794
1970	2 871 822
1975	5 345 697
1980	7 152 287
1985	9 193 101
1990	9 885 544
1995	9 500 312
2000	10 601 583

Source : Port de Pointe Noire

L'évolution de ce trafic se rapporte à deux facteurs déterminant déjà explicités plus haut, à savoir :

- le développement des nouveaux trafics (bois, manganèse, potasse, pétrole etc..),
- la construction des nouveaux équipements portuaires ( quai, magasin, extension du port ...).

Cette évolution reflète ainsi la situation dans le temps de l'économie Congolaise, tant positivement, que hélas, quelque fois négativement. L'analyse des tableaux N° 1 nous montre que, en 40 ans l'ensemble du trafic (hors pétrole brut et avitaillements) du Port de Pointe-Noire est passé de 773 100 tonnes en 1960 à 1 742 774 tonnes en l'an 2000.

Ce trafic avait connu une très forte augmentation entre 1965 et 1985, où il passait de 2 207 794 tonnes à 3 796 058 tonnes. Dans cette période le tonnage de marchandises embarquées et débarquées n'a fait qu'augmenter d'année en année, reflétant d'une part, au niveau des débarquements la forte capacité d'importation du Congo justifiée d'autre part sa croissance économique, et d'autres par les embarquements, exprimant de nouvelles conquêtes de marchés extérieurs dans le domaine du bois, des potasses, et du manganèse.

Cette période faste de l'économie congolaise correspond bien à celle qui a vu naître au port de Pointe-Noire des nouveaux magasins de stockage, de nouveau quai et wharf, et de nouvelles zones d'extension du port.

La période de récession économique vers la fin des années 80 se vérifie bien sur les statistiques portuaires (hors pétrole brut) qui passe de 3 796 058 tonnes en 1985 à 2 348 292 tonnes en 1990, et seulement 1 456 942 tonnes en 1995 : soit une régression de plus de 62 % en 10 ans avec une moyenne de décroissance de 6,1% par an.

Le port de Pointe-Noire n'a connu dans cette période aucun investissement important ni au plan de sa superstructure, ni au plan des infrastructures. L'ensablement du port,

faute de dragage dans cette période a conduit à la réduction du tirant d'eau empêchant les navires de grande capacité de fréquenter le port de Pointe-Noire.

Ces difficultés se sont accentuées à partir de 1996 à cause des incidents de guerre civile et la fermeture du chemin de fer Congo-Océan.

La tendance à la reprise devient sensible entre 1999 et l'an 2000, avec la fin des hostilités, la reprise du trafic ferroviaire et les conséquences des travaux de dragages ayant ramenés le tirant d'eau aux alentours de 11 mètres de profondeur.

Nous trouvons à travers cette analyse statistique l'incidence d'un environnement socio-politique et l'impact des investissements ou leur absence sur les PERFORMANCES du port de Pointe-Noire.

Le financement des infrastructures portuaires pour la relance du trafic a connu une grande participation du secteur privé. Nous essayerons de présenter dans la deuxième partie de notre exposé les relations entretenues entre L'Administration portuaire et le secteur privé.

TABLEAU N° 1 : VENTILATION DU TRAFIC (DEBARQUEMENT/EMBARQUEMENT en tonnes)

TRAFIC	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
1° Débarquement	348 100	470 061	517 872	636 860	713 065	667 911	138 440	531 205	758 630
2° Emarquement	425 000	1 737 733	2 353 950	2 710 308	2 795 843	3 128 147	2 209 852	925 737	984 144
Déb + Em (1 + 2)	773 100	2 207 794	2 871 822	3 347 168	3 508 908	3 796 058	2 348 292	1 456 942	1 742 774
Avitaillements				178 846	194 246	156 033	111 143	151 878	49 622
Pétrole brut				1 819 683	3 449 133	5 241 009	7 426 109	7 891 492	8 809 187
Total Général	773 100	2 207 794	2 871 822	5 345 697	7 152 287	9 193 101	9 885 544	9 500 312	10 601 583

TABLEAU N°2 : MOUVEMENTS DES NAVIRES

TRAFIC	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Nombre de navires (entrées)	841	944	1 028	892	1 047	1 322	1 039	1 342	1 818
Tonneaux de jauge nette (entrées)		2 715 379	3 524 393	4 546 068	6 002 153	7 563 952	7 148 284	6 448 771	9 081 507

Source : Statistique du Port de Pointe-Noire

## 2. LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION PORTUAIRE AVEC LE SECTEUR PRIVE

Deux formes de relations lient L'Administration du Port Autonome de Pointe-Noire au secteur privé, communément nommé « Usagers du Port » :

- la première forme est relative au fonctionnement normal des activités d'exploitation du port ;
- et la deuxième, plus conjoncturelle relève de l'intervention des Usagers du Port dans le financement des projets initiés par l'Autorité Portuaire, ou encore initiatives des Usagers, qui les présentent à l'Autorité Portuaire pour avis avant exécution .

### 2.1 Rapports privé-public dans les activités d'exploitation portuaire

Comme dans tous ports du monde, l'activité portuaire regroupe un certain nombre de prestations, ou de métiers que l'on peut regrouper de la manière suivante :

- Les activités maritimes au port (pilotage, remorquage, lamanage) ;
- Les activités de manutention (manutention bord, manutention terre ou acconage)
- Les activités de stockage des marchandises (magasins, terres-pleins...)
- Les activités de transit (dédouanement des marchandises, messageries...)

L'ensemble de ces activités constituent un domaine spécifique dans les relations existant entre l'Autorité portuaire (sphère publique) et les usagers du Port (Sphère Privée). Chacune de ses activités dégage sa spécificité et son originalité.

#### 2.1.1 Les activités maritimes au PAPN

Le Code de la Marine Marchande de la CEMAC dans le "Titre V Auxiliaires portuaires" définit les activités maritimes au port, pilotage, remorquage, lamanage, de la manière suivante :

- Le pilotage est un service d'assistance à caractère public fourni aux Capitaines par un personnel qualifié et commissionné à cet effet pour la conduite des navires à l'entrée et à la sortie des ports, dans les ports et rades, et dans les limites de chaque zone de pilotage.
- Le pilote n'est que le conseiller technique du Capitaine qui reste seul responsable de la conduite de son navire ;
- le remorquage est le fait d'escorter un navire entrant ou sortant du port par un ou deux remorqueurs ;
  - les opérations de remorquage portuaire s'effectuent sous la Direction du Capitaine du navire remorqué ;
  - Le lamanage est l'opération qui consiste à assister les navires dans leurs opérations d'amarrage et de désamarrage.

L'organisation du lamanage est fixée par l'autorité maritime compétente de chaque Etat.

Au port de Pointe-Noire, ces trois activités et prestations sont fournies par l'Autorité Portuaire qui dispose d'une équipe de pilotes qualifiés, de remorqueurs et du personnel formé pour les opérations de lamanage.

Ces opérations sont facturées par le port au consignataire du navire qui les répercutera sur le compte d'escale adressé à l'armateur (propriétaire du navire), ou à l'affréteur (locataire du navire) selon les conditions de la charte partie (contrat de location du navire). Ces coûts portuaires auxquels il faut ajouter les coûts de séjour à quai constituent un paramètre important dans la définition du coût de fret à payer par les chargeurs ( importateur, exportateur ou leur représentant).

A ce niveau, le rapport Autorité Portuaire (sphère publique) et Consignataire de navire (sphère privée) se traduit par une organisation d'un service à fournir aux navires, d'un mode de facturation centralisé auprès du consignataire, qui répercute ce coût au navire. Le navire à son tour fait supporter ce coût à la marchandise (chargeur) à travers le coût du fret maritime.

#### 2.1.2 Les activités de consignation et manutention portuaire

Ces activités comme on l' a dit plus haut sont concédées à des Sociétés privées agréées par le Ministère des Transports pour l'exercice de la consignation et la manutention portuaire.

Se référant toujours au Code de la Marine Marchande de la CEMAC on peut lire au titre IV Professions auxiliaires les définitions suivantes :

Le Consignataire du Navire agit comme mandataire de l'armateur. Il effectue, pour les besoins et compte du Navire et de l'expédition, les opérations que le Capitaine ne peut accomplir.

L'entrepreneur de Manutention est chargé de toutes les opérations qui réalisent le chargement et le déchargement des marchandises, y compris les opérations de mise et de reprise sous hangar et sur terre-plein qui en sont le préalable ou la suite nécessaire.

Au port de Pointe-Noire, les Sociétés privées suivantes exercent les activités de consignation et de manutention :

- SDV CONGO , filiale du Groupe BOLLORE ;
- SAGA CONGO , filiale du Groupe BOLLORE ;
- SOCOPAO , filiale du Groupe BOLLORE ;
- SOCOTRANS ;
- PANALPINA ;
- GETMA CONGO ;
- TRANSCO Maritime (consignation seulement ) ;
- TRANSLO ;
- INTEL'S CONGO.

L'exercice des activités de manutention par des sociétés privées est liée au fait que l'Autorité Portuaire ne dispose pas d'engins de manutention : grues portuaires, élévateurs, pour le déchargement ou le chargement des navires.

Ceci ne peut être considéré comme un handicap mais un choix délibéré de l'Autorité Portuaire de se limiter aux activités, autres que ceux de consignation et de manutention.

Aux moments actuels, où la tendance est à la privatisation, on peut considérer le Port de Pointe-Noire comme étant parmi les Avant-gardes dans ce domaine.

La concession faite par l'Autorité portuaire aux Sociétés privées exerçant les activités de Consignation et de Manutention est une concession gratuite et non limitée dans les temps.

Cette forme de concession de fait est bien différente du contrat type de concession entre la puissance publique et une entreprise privée, mais renferme tous les avantages du système de concession ou de la « gestion déléguée qui recouvre d'abord à une certaine conception du partage des rôles entre le public et le privé ».

Au port de Pointe-Noire, l'Autorité Portuaire et, les sociétés privées se sont partagées les rôles :

- L'Autorité Portuaire s'occupe des activités d'exploitation liées à la sécurisation du navire : pilotage, remorquage, accostage ;
- Les Sociétés privées de manutention s'occupent des activités d'exploitation liées à la manipulation de la marchandise (manutention bord, manutention terre ou acconage) et de la représentation de l'Armateur (Consignation) .

L'Autorité tire de ce partage de rôle un avantage substantiel lui permettant de limiter ces capacités de financement aux infrastructures portuaires et équipements de sécurité des navires entrant, sortant ou séjournant dans le port.

Les entreprises de manutention prennent en charge le financement des équipements de manutention, leur adaptation à l'évolution des technologies dans ce domaine, et à amélioration des performances et qualité des services portuaires.

Dans ce même contexte de la gestion déléguée, l'Autorité portuaire n'est presque pas en contact avec les chargeurs mais centralise ses rapports avec les Sociétés de manutention.

La taxe de port sur toutes les marchandises entrant ou sortant du port de Pointe-Noire est prélevée aux chargeurs par l'acconier dans sa facture d'acconage et reversée à l'Autorité Portuaire.

Les acconiers sont délégués par l'Autorité Portuaire pour collecter pour son compte cette taxe sur la marchandise.

### **2.1.3 Les activités de stockage des marchandises (magasins et terre-plein)**

Le stockage des marchandises en magasin et terre-plein est du ressort de l'acconier ou du transitaire.

Pour le cas de l'acconier le magasin ou terre-plein constitue le prolongement du navire, d'où la continuité de la responsabilité du consignataire - acconier, sur la marchandise jusqu'à sa livraison au destinataire.

Ces magasins ou terre-plein se situent en première zone dite zone sous-douane, et proche des quais.

Les transitaires utilisent généralement les magasins et terre-plein situés en deuxième zone un peu plus éloignée des quais où les marchandises séjournent sous régime hors douane (dédouané) ou en régime douanier suspensif de prélèvement des droits de douane (régime d'entrepôt fictif).

Ces magasins et terre-pleins restent propriétés du port, qui les met à la demande, à la disposition des acconiers et transitaires moyennant le paiement d'une taxe d'occupation du domaine public qui varient selon que l'on se trouve en premier ou deuxième zone portuaire.

Les rapports de l'Autorité Portuaire avec les acconiers et transitaires, usagers des magasins, ne se définit pas en terme de Bailleur et Preneur en contrat traditionnel de location, mais par rapport de mise à disposition précaire d'un espace par L'Administration portuaire, avec faculté à tout moment de retrait en cas de besoin ressenti par cette Autorité.

Les acconiers et transitaires répercutent ce coût aux chargeurs au delà d'un délai de franchise (11 jours généralement) sous forme de surestaries (pour les conteneurs), ou frais de magasinage (pour les marchandises non conteneurisées). La gestion de ces magasins et terre-pleins par les Usagers du Port leur confère la responsabilité d'en faire bon usage avec faculté d'entretien et de réparation. Les grandes réparations sont du ressort de l'Autorité portuaire.

De plus en plus, cette tâche est dévolue aux usagers avec système de compensation qui donne lieu à une autre forme de rapport sphère publique - sphère privé dans le financement des équipements portuaires.

## **2.2 Rapports privé - public dans le financement des infrastructures portuaires**

Dans les chapitres consacrés à l'histoire de la construction du port de Pointe-Noire, nous avons énoncé un fait non négligeable dans le développement de ce port qui est son extension par des zones spécifiques qui sont : le YARD BOSCONGO (filiale de la Société BOUYGES OFF SHORE) et la base Industrielle ELF CONGO, entièrement financées par ces deux sociétés multinationales (privées) sur un espace public, propriété du port de Pointe-Noire.

L'amortissement de ces investissements se fait par système de compensation sur les redevances portuaires facturées aux occupants, investisseurs et locataires.

Cette pratique a fait école et devient un mode de développement du Port par le financement des privés sur des infrastructures publiques. Trois cas ont retenu notre attention au cours de cette dernière période de relance des activités économiques au Congo en générale, et particulièrement au Port de Pointe-Noire.

- Le financement des entretiens et construction des magasins ;
- Le financement de l'entretien et nettoyage du port ;
- Le financement du dragage du port et du centre de service pétroliers.

### **2.2.1 Le Financement des entretiens et constructions des magasins au port de Pointe-Noire**

La période de récession économique au Congo a eu pour conséquence la diminution du trafic du Port de Pointe-Noire avec comme résultante la baisse de son chiffre d'affaire et partant, de ses capacités d'autofinancement.

Dans cette période l'Autorité Portuaire ne pouvant faire face aux travaux de réparation des magasins et construction de nouveaux magasins, a confié ces dépenses aux usagers du port sur la base d'un mécanisme qui consiste à :



- l'évaluation du coût des travaux par présentation de trois factures proforma de trois entreprises dans le domaine et agréées par l'Autorité Portuaire.
- L'étude des propositions au plan des normes techniques et financières par la Direction des Equipements et des infrastructures du Port Autonome de Pointe-Noire ;
- L'approbation de l'étude retenue par la Direction Générale du Port Autonome ;
- La signature d'une convention de financement et d'Amortissement du coût d'investissement entre l'Usager Portuaire et l'Autorité Portuaire.
- Le programme d'exécution des travaux et de contrôle de la faisabilité quantitative et qualitative des travaux.

Entre 1998 et l'an 2000, quatre magasins ont été construits augmentant les capacités de stockage de 31 192 m<sup>3</sup> ; quatre terre-pleins ont été aménagés, pour une superficie total de 115 537 m<sup>2</sup>.

L'investissement total des réparations et construction des magasins et terre-plein s'élèvent pour la période à plus de deux Milliard de Francs CFA.

### 2.2.2 Le Financement de l'entretien et nettoyage du Port

Le financement de l'entretien du port est une opération organisée sur la base d'un consensus entre les usagers du port et l'Administration Portuaire dans le but de privatiser totalement cette activité d'entretien auparavant réalisée par chacun des usagers dans le périmètre des espaces de son exploitation : quai, magasin, terre-plein etc ....

L'Administration Portuaire avait la charge de nettoyer les alentours des bureaux administratifs, les zones inoccupées et enfin le ramassage des ordures regroupées par les uns et autres pour évacuation hors du port.

Afin d'apporter des solutions durables au problème de salubrité du port, l'administration portuaire a jugé utile, en concertation avec les principaux usagers de concéder l'opération de nettoyage à une entreprise spécialisée. C'est ainsi qu'un contrat de nettoyage des emprises portuaires (quais, artères de circulation, terre-pleins, espaces verts) a été signé avec la société SOCEMA. Le règlement des prestations réalisées par SOCEMA se fait à l'aide des contributions de l'ensemble des intervenants portuaires.

Les calculs ont été réalisés sur la base des résultats du trafic des cinq dernières années. En ce qui concerne la redevance à payer, les intervenants ont été repartis en cinq (05) groupes auxquels ont été affectés différents taux de participation. On obtient ainsi :

- pour le groupe A : Acconiers,	60 %
- pour le groupe B : Direction du Port,	25 %
- pour le groupe C : Usagers spécifiques,	10 %
- pour le groupe D : Autres usagers,	4 %
- pour le groupe E : Armements de pêche,	1 %

Le critère retenu pour la répartition des charges dans le groupe A étant le trafic réalisé, on obtient les pourcentages suivants : SDV, 38 % ; SOCOPAO, 25 % ; SAGA, 19 % ; SOCOTRANS, 13 % ; PANALPINA, 5 %.

Le port répertorié dans le groupe B prend en charge le nettoyage des espaces non occupés et des artères de circulation à hauteur de 25% du montant global.

La contribution des usagers du groupe C s'explique par le fait que ces usagers font rentrer ou sortir eux même leurs marchandises du Port, ce qui engendre une salissure additionnelle des emprises portuaires. Le taux de contribution forfaitaire de 10 % se répartit dans ce cas comme suit: ECO, 25 % ; SOCOMAB, 15 % ; MAN FAI TAI, 15 % ; CFCCO, 10 %, HYDRO CONGO, 5 % ; FORALAC, 5 % ; GUENIN, 5 % ; CHELALA, 5 % ; COFRIGO, 5 % ; DARON, 5 %, GNCAC, 5 %.

Le groupe D est constitué de l'ensemble des autres usagers comprenant entre autres, les importateurs, les transitaires, les commerçants, etc. Le taux de participation pour chacun de ses usagers est un forfait fixé à 35 000 F CFA.

Le groupe E comprend tous les armements de pêche et participe à hauteur de 1 %.

Ainsi, sur la base d'un coût mensuel de nettoyage du port a été arrêté à 33.065.670 FCFA TTC. Dans cette répartition de charges, la majeure partie revient aux Acconiers pour deux raisons :

- les Acconiers sont les opérateurs les plus importants et les plus permanents dans l'enceinte portuaire. Leurs activités génèrent un taux de salubrité relativement proportionnel au pourcentage affecté à leur participation;
- les acconiers perçoivent sur leur facturation une taxe de salissure dite taxe composite évaluée à 540 F CFA la tonne toute qualité de marchandises confondue.

Ainsi chaque opérateur portuaire est libéré de l'activité d'entretien pour se consacrer à son activité principale, à son métier.

La privatisation de l'entretien portuaire vise tant les objectifs d'organisation que les objectifs de performance dans un espace multidimensionnel et pluriprofessionnel.

### 2.2.3 Le Financement du dragage du Port et du centre des services pétroliers

#### a) Le Dragage du Port

Depuis plus de 10 ans, aucun investissement important n'a été réalisé pour le dragage du Port, c'est à dire le désensablement du chenal d'accès du port et les fonds des quais d'accostage. Les travaux de dragage, confiés à la Société Hollandaise BOSKALIS, N° 1 au monde du dragage, ont permis de rétablir le port dans ses caractéristiques d'antan.

\* le chenal d'accès, rétréci à certains points jusqu'à 50 m, a été ramené à 180 m de largeur ;

\* les profondeurs sont passés de 7 m, voir 5 m à certains endroits, à 11,50m dans le chenal et 10 m dans le bassin portuaire.

Il a été déplacé pour ce faire, 2 580,445 m<sup>3</sup> de sable, soit l'équivalent de 516 000 camions de 5 m<sup>3</sup>, pour remblayer à 3 km, 28 ha de terre-plein dans la zone d'extension du port.

Ces travaux estimés à 6 Milliards de Francs CFA ont été réalisés grâce à un prêt du Port Autonome de Pointe-Noire auprès d'une banque sud-africaine dénommée RAND MERCHANT BANK ( R.M.B).

Le Gouvernement congolais ayant refusé de gager cette fois-ci son pétrole pour garantir le prêt, un montage astucieux a été fait en collaboration avec les principaux usagers du port, qui ont donné leur caution pour avaliser le prêt, et ont gagé pour une durée bien déterminée, un pourcentage des redevances portuaires, qu'ils reversent directement à la RAND MERCHANT BANK.

Ce mécanisme de financement des infrastructures par les recettes du port, à l'avantage de ne pas engagés l'Etat, dont la dette privée est déjà lourde, et conditionne les usagers portuaires au paiement de leurs créances vis à vis du port. Les résultats escomptés sont bénéfiques pour l'ensemble de la communauté portuaire et aussi d'une manière générale pour le développement du pays tout entier.

Depuis, le nombre de navires de grande capacité s'est accru (cf Tableau N°2).

L'exemple du financement du dragage du Port de Pointe-Noire donne une bonne illustration et une réponse à la triple interrogation sur : l'organisation, les financements et les performances.

#### *b) Le Centre de Services Pétroliers (C.S.P.) de Pointe-Noire*

Le Centre de Services Pétroliers a été créé, par Ordonnance n° 05/99 du 19 Octobre 1999 de Son Excellence le Président de la République du Congo, dans le but de rationaliser les activités logistiques du pétrole et du gaz.

La gestion de ce centre a été confiée à la Société INTELS CONGO S.A, Société Anonyme au Capital de FCFA 1 200 000 000.

INTELS CONGO S.A est issue du partenariat entre le Groupe INTELS d'une part, spécialisé dans les activités logistiques du secteur en Afrique Occidentale et Centrale et d'autre part le Port Autonome de Pointe-Noire et la Société Nationale des Pétroles du Congo (S.N.P.C)

En vertu de l'accord du partenariat, le Centre de services pétroliers dispose d'une surface à l'intérieur de l'enceinte portuaire d'environ 464.000 m<sup>2</sup>, destinée au développement des activités logistiques et à la création des infrastructures et installations nécessaires pour le bon déroulement de toutes ces activités.

Sa création et son développement ont nécessité d'importants investissements et aujourd'hui, le Centre de services pétroliers, est probablement l'un des plus grands projets qui ont été développés à Pointe-Noire par des entreprises privées. La création du Centre de Services Pétroliers s'intègre dans l'orientation future du Port Autonome de Pointe-Noire vers la création de terminaux spécialisés et de Port d'éclatement au service de l'aire géographique.

La construction du quai et la majeure partie des installations ont été confiées à la Société ASTALDI CONGO, le dragage du bassin a été effectué par la Société BOSKALIS qui se trouvait déjà en opération à Pointe-Noire pour le compte du Port Autonome.

A son inauguration près de Quatre Milliards de Francs CFA été investis.

## CONCLUSION

### Quel Avenir, pour le Port Autonome de Pointe-Noire ?

Depuis près de 3ans, plus de Douze Milliards de Francs CFA ont été investis au Port Autonome de Pointe-Noire sans l'aide de l'Etat (Gouvernement), sans encourir à un prêt extérieur (Banque Mondial ou autres institutions financières...). Ce mode de financement des investissements sur les équipements portuaires par les Privés ou avec l'Aide des Privés, commencé depuis la construction du Port de Pointe-Noire a donc fait école et devient une institution dans le développement du Port de Pointe-Noire.

A ce nouveau modèle de financement, il faut ajouter la mutation conceptuelle et idéologique dans le fonctionnement du port de Pointe-Noire, qui a atteint la norme totale de son autonomie financière. Au-delà, il a commencé par devenir partenaire des Sociétés privées dans leurs investissements pour le développement de nouveaux projets dans le port

(Exemple du Centre de Services Pétroliers).

Cette mutation conceptuelle pourra aussi atteindre les secteurs de service tel que le Remorquage et le Pilotage, actuellement géré par l'Autorité portuaire, avec nouvelle extension des zones d'action sur le remorquage et pilotage en haute mer.

L'objectif du Port Autonome ne serait-il pas de consolider sa position sur cette activité dans sa large dimension (c'est à dire étendu au remorquage et pilotage en haute mer), afin de s'ouvrir à un partenariat avec des entreprises privées ou para-étatiques, pour la création d'une Société Privée de remorquage et pilotage, ou encore la concession à des privés de cette activité.

L'Autorité Portuaire tente d'engager une réflexion générale sur le concept de concession, qui semble encore être confus dans l'exploitation des activités portuaires : concession, location, mise à disposition contre règlement de redevance, semblent cohabiter sans distinction claire.

Les récentes dispositions du Conseil de Ministres déchargeant les Ministres de tutelle de la Présidence des Conseils d'Administration des entreprises publiques donnera une autre dimension à la Gestion du Port.

La Communauté Portuaire déjà présente au Conseil d'Administration du port pourra sans doute étendre son influence aux décisions à prendre sur l'avenir du port. Dans ce contexte, quel avenir se réserve le Port de Pointe-Noire ? Serait-il possible de parler encore de sa privatisation ?

**REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

1 - Historique de la construction des infrastructures du système Transcongolais de Communications. Annexe 2. Thèse de Doctorat ENPC/INTERETS sur le Thème « Système Congolais de Transport et Intégration Economique en Afrique Centrale. A.OBAMBI-ITOUA Paris, 1993.

2 - Construction du Port de Pointe-Noire. André Laurent  
J.P 701528 Janvier - Février 1947.

3 - Code de la Marine Marchande de l'UDEAC. Editeur Secrétariat Général de L'UDEAC, Département des Transports et Communication. Les Editions Saint-François 5/95.

4 - L'expérience Française du Financement Privé des équipements publics. Claude Martinand Ed.Economica, 1993.

5- Memento du Port de Pointe-Noire. Agence Trancongolaise du Communication. République Populaire du Congo.

6 - Note d'information N° 313 PAPN-D, relative à la taxe de nettoyage du Port .09 Mars 1999 ;

7 - Discours du Directeur général du Port Autonome de Pointe-Noire Jean Marie ANIELE, lors de la Cérémonie de fin de la campagne de dragage et l'inauguration du centre des Services pétroliers Décembre 2000.

8 – Arrêté N°3631 du 29 septembre 2000, délimitant la zone de pilotage et de remorquage au Port Autonome de Pointe-Noire.

**THEME 2****PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE :  
UNE NOUVELLE DONNE FINANCIERE ?**

## INVESTISSEURS PUBLICS, INVESTISSEURS PRIVES : QUELLE LOGIQUE FINANCIERE ?

Pr Alain BONNAFOUS  
*Vice-président SITRASS*  
*LET- France*

### 1. INTRODUCTION

Contrairement à ce qu'ont pu suggérer certaines mésaventures financières comme celles du tunnel sous la Manche ou d'Orlyval (France), l'implication d'opérateurs privés dans le financement, la construction et l'exploitation d'infrastructures de transport n'est pas en voie de disparition. Dans le domaine ferroviaire, par exemple, le regard serait trompeur s'il était limité aux réseaux européens qui comptent, avec Railtrack au Royaume Uni, une seule société privée propriétaire de l'infrastructure. Dans une publication récente, K.J. BUDIN et L.S. THOMSON [2001] font état de plusieurs dizaines de réalisations dont plusieurs concernent l'Afrique sub-saharienne. Les exemples, ou du moins les projets, commencent à abonder en matière de ponts, de routes ou de ports.

Cette tendance a ses raisons. Elles ont été exprimées dans de nombreuses publications qui évoquent les diverses raisons pouvant justifier le recours à un opérateur privé dans un domaine historiquement réservé à la sphère publique.

La première famille de raisons, la plus souvent évoquée, tient à la possibilité, pour un opérateur privé, de mieux gérer la construction et le fonctionnement du projet considéré. Cela revient à supposer que le taux de rentabilité interne (TRI) propre au projet n'est pas le même selon que la gestion soit assurée par une administration ou un établissement public ou par une entreprise théoriquement familiarisée avec les efforts de bonne gestion. De multiples explications de cette différence sont évoquées : des salaires moins élevés dans le secteur privé pour certaines catégories de personnels, une plus grande flexibilité, des délais de construction plus rapides qui hâtent le retour sur investissement ou, encore, une plus grande capacité à résister à des demandes politiques impliquant des coûts supplémentaires.

La seconde série de justification est particulièrement importante dans les pays peu accoutumés aux infrastructures à péage. J.A. GOMEZ-IBANEZ et J.R. MEYER [1993] font observer qu'un péage est mal accepté lorsque l'Etat est propriétaire de l'infrastructure alors que cela paraît naturel lorsque l'ouvrage est financé par une entreprise privée. Cette solution est ainsi souvent la seule qui permette d'appliquer le principe de l'usager - payeur. Il est à noter qu'une telle logique, qui admet cette évidence qu'un entrepreneur privé peut voir son investissement rétribué, est typiquement anglo-saxonne.

La troisième série de justification du recours à un financement privé tient à l'excès d'endettement public. Cet excès d'endettement peut concerner l'opérateur public

susceptible d'assumer le projet ou le pays lui-même. Dans le premier cas, même si la dette liée à un projet est gagée sur les recettes à venir, l'endettement supplémentaire peut avoir des inconvénients en matière de cotation financière de cet opérateur public. Plus généralement, le gouvernement concerné peut avoir un objectif de maîtrise de la dette publique. Par exemple, les pays européens de l'Union Economique et Monétaire ont du respecter un critère de convergence relatif à la dette publique (au plus 60 % du GNP). Indépendamment de ce cas particulier, tout pays dont la dette publique est élevée peut souhaiter se libérer de « l'effet boule de neige » par lequel la charge de la dette vient abonder le poids de la dette dès lors que les taux d'intérêt sont supérieurs au taux de croissance nominale.

Ces séries de raisons, qui peuvent évidemment se conjuguer, peuvent ne pas suffire à compenser le surcoût éventuel pour les finances publiques de la solution privée, ainsi que le reconnaît G. MILLS [1996]. Il rejoint ainsi beaucoup d'auteurs qui récusent un choix systématique pour l'une ou l'autre des solutions et suggèrent plutôt de déterminer au cas par cas la solution la mieux appropriée aux circonstances.

Cette communication ne concerne pas les deux premières familles de raison (la bonne gestion et l'acceptabilité du péage), mais seulement la troisième : quelles sont les conditions réelles d'une réduction du financement public ? Quelles sont les conséquences sur le niveau de ce financement public d'une faible rentabilité financière selon que l'opérateur soit public ou privé ? Est-ce que le recours aux opérateurs privés n'est pertinent que lorsque la rentabilité financière est très élevée ?

Sur la base de quelques réponses à ces questions, je préciserai leurs conséquences en matière de choix politiques, en particulier les conséquences de ce que j'appelle *le paradoxe du taux de rentabilité*.

## 2. LE BESOIN DE SUBVENTION

Pour simplifier les choses et, en particulier, faciliter la formalisation du problème, je m'en tiendrai à une situation « stylisée » caractérisée par les hypothèses suivantes :

- Dans l'option dite « publique », l'opérateur en charge du projet est supposé ne pas réaliser de profits mais doit couvrir mais il est réputé couvrir les coûts d'investissement et d'exploitation, y compris les charges financières de ses emprunts, par des recettes commerciales. Celles-ci peuvent, par exemple résulter d'un péage acquitté par les usagers ou d'un péage fantôme (*shadow toll*) acquitté par la puissance publique. Dans le cas d'un projet déficitaire, il est supposé que le déficit est compensé par la puissance publique : le niveau de subvention, déterminé sur la base d'une analyse coût - bénéfice établie *ex ante*, doit compléter les recettes attendues de sorte que soit assurée à l'opérateur la couverture des coûts complets.
- Dans l'option dite « privée », le mécanisme est identique à ceci près que l'opérateur privé inclut dans ses charges la rémunération de ses capitaux propres et, donc, la réalisation d'un profit.
- Les calculs de rentabilité financière sont, dans les deux cas, réalisés à prix constants.

- Le taux de rentabilité interne propre au projet (TRI) est supposé identique selon que l'opérateur soit public ou privé. Nous savons que cette hypothèse n'est pas nécessairement pertinente mais je la retiendrai comme hypothèse de travail à ce moment de l'analyse.

Sur ces bases, *l'opérateur public est supposé mettre en œuvre le projet si le TRI attendu peut couvrir le taux d'intérêt du marché augmenté d'une prime de risque* prenant en compte les incertitudes associées à tout exercice d'évaluation financière de projet : incertitudes sur les coûts et sur les prévisions de trafic et de recettes. Pour fixer les idées, si les taux de long terme à 4 % sur le marché financier et si la prime de risque est estimée à 4 % également, l'opérateur public ne peut s'engager qu'avec un TRI au moins égal à 8 %. Pour toute valeur inférieure, une subvention compensatoire est requise afin que ce seuil soit atteint.

Pour le même projet, *l'opérateur privé doit couvrir un taux d'intérêt du marché supposé identique auquel s'ajoute la même prime de risque, mais il doit ajouter à cela une marge bénéficiaire*. Disons, par exemple, 4 % de plus. Cela signifie que pour toute valeur du TRI inférieure à 12 %, une subvention sera requise pour assurer l'équilibre financier du projet.

Observons que cette sollicitation du contribuable est théoriquement justifiée, que l'opérateur soit public ou privé, par des avantages externes au bilan financier du projet. Le fait que ces éléments soient « externes » par rapport aux comptes de l'opérateur, et même par rapport à la sphère marchande, n'empêche pas, bien entendu, qu'ils soient passibles d'un calcul économique.

En effet, si le bilan actualisé d'un projet est élargi à l'ensemble des coûts et avantages pour la collectivité, y compris divers effets externes, un taux de rentabilité interne peut être calculé. Il est généralement appelé taux de rentabilité socio-économique ou, plus simplement, économique (TRE). Ce n'est plus alors le seul point de vue du transporteur et de son compte de résultat qui est retenu, mais celui de la collectivité tout entière. Les pertes et avantages de tous les agents économiques sont ainsi évalués, telles, par exemple, les pertes de recettes nettes des modes concurrents ou les variations de surplus des usagers, ou encore les conséquences du projet sur la sécurité ou l'environnement<sup>1</sup>.

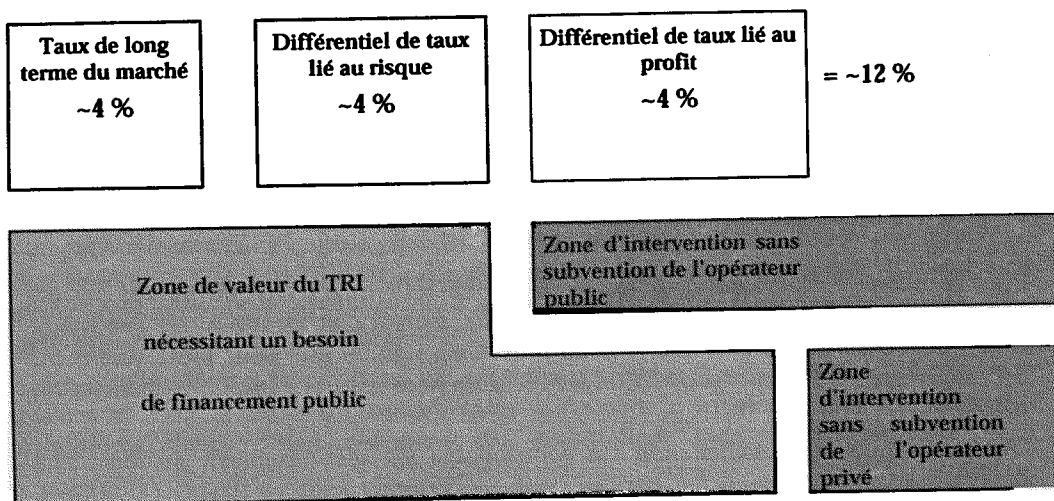
Les situations abondent, qui présentent des TRI insuffisants pour permettre un autofinancement du projet, mais des TRE qui justifient sa réalisation avec une part de financement public ou même un financement public intégral. Les transports publics urbains en site propre en sont un bon exemple. Il va de soi que ces situations sont d'autant plus fréquentes que les coûts sociaux sont mal internalisés.

Nous nous plaçons, dans l'analyse qui suit, dans des cas de figure où les TRE sont réputés justifier l'investissement mais où le TRI peut appeler une part de financement public. Les rentabilités attendues par l'opérateur, selon qu'il est public ou privé,

<sup>1</sup> Un groupe de travail présidé par Marcel Boiteux a proposé une première mise à jour des méthodes de calcul et des valeurs unitaires à prendre en compte pour les externalités en 1994, puis un deuxième rapport plus complet en 2001 (Cf. bibliographie).

correspondent alors à des zones du TRI initial du projet représentées sur la figure 1 ci dessous.

Figure 1 : Autofinancement et subventions



.....plage de variation du Taux de Rentabilité Interne.....→

Dans des circonstances concrètes, il va de soi que le défi pour l'opérateur privé peut être d'atteindre un TRI plus élevé grâce à une gestion plus efficace du projet mais j'ai déjà indiqué que cet aspect des choses, quoique fondamental, n'est pas traité ici.

Sous les hypothèses retenues, cette présentation nous suggère que l'option « privée » peut être plus coûteuse pour les finances publiques que l'option « publique ». Elle reste cependant grossière car *elle ne précise pas la relation entre le besoin de subvention et les TRI qui sont en cause*. Il nous reste donc à établir cette relation.

### 3. UNE RELATION FONDAMENTALE

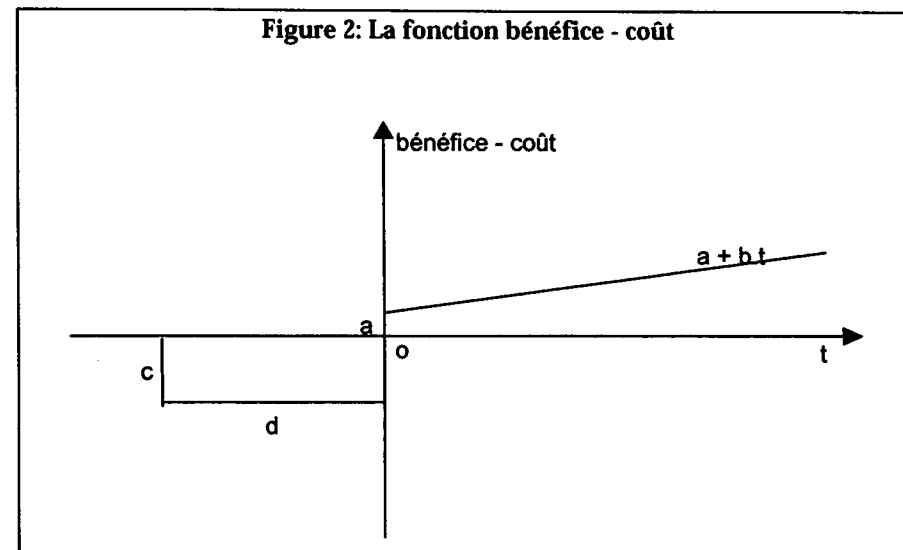
Afin de formaliser cette relation, nous considérons un projet type impliquant un investissement de montant  $C$ , supposé réalisé sur une durée  $d$ , qui représente un nombre d'années au cours desquelles les dépenses sont supposées également réparties. A la mise en service, le bénéfice net dégagé par l'exploitation du projet est noté  $a$  et il est supposé croître annuellement d'un montant  $b$ .

Cela correspond à une chronique stylisée, mais somme toute classique<sup>2</sup>, des coûts et des bénéfices représentée sur la figure 2. Si la mise en service est supposée réalisée à la date

<sup>2</sup> Dans la pratique des recommandations officielles, les circulaires qui précisent les principes de calcul proposent des prévisions de demande exponentielles jusqu'à une échéance donnée puis linéaires au delà. Le résultat net (bénéfice - coût) correspond alors au même type de fonction. Les calculs qui suivent se transposent sans difficulté avec une fonction exponentielle et les analyses qui en résultent n'en sont pas radicalement modifiées.

$t = 0$ , la dépense annuelle entre les dates  $-d$  et  $0$  est de  $c = C/d$ . A partir de la mise en service, le bénéfice dégagé est supposé de la forme  $(a + b.t)$ .

Figure 2: La fonction bénéfice - coût



Le taux de rentabilité interne du projet (TRI), c'est à dire le taux d'actualisation qui annule sa valeur actualisée nette (VAN), est alors une fonction des quatre paramètres  $C, d, a$  et  $b$ . Il est à comparer au taux de rentabilité qu'un opérateur (public ou privé) est en droit d'escompter.

Nous utiliserons les notations suivantes :

$\alpha$  est le taux d'actualisation utilisé pour calculer la valeur actualisée nette (VAN),

$\alpha_0$  est le taux d'actualisation qui annule la VAN du projet, c'est à dire son TRI,

$\delta$  est le supplément de TRI que la subvention apporte à l'opérateur,

$\tau$  est le taux de subvention de l'investissement, soit la part de  $c$  financée par subvention.

Pour un taux d'actualisation  $\alpha$ , et un bilan actualisé calculé des dates  $-d$  à  $T$ , la valeur actualisée nette du projet s'écrit :

$$VAN = \int_{-d}^0 -c \cdot e^{-\alpha t} \cdot dt + \int_0^T (a + b \cdot t) \cdot e^{-\alpha t} \cdot dt \quad (1)$$

Dans un souci de simplification des calculs, nous supposerons que l'actualisation est étendue à l'infini, ce qui est sans conséquence sur les résultats qui nous intéressent en

raison du faible poids du futur lointain et, surtout de la convergence des fonctions intégrales de (1). Cette équation devient alors :

$$VAN = \left[ \frac{c}{\alpha} e^{-\alpha} \right]_0^{\infty} + \left[ \frac{a}{\alpha} e^{-\alpha} \right]_0^{\infty} + \left[ \frac{-b.t}{\alpha} e^{-\alpha} \right]_0^{\infty} + \left[ \frac{b}{\alpha^2} e^{-\alpha} \right]_0^{\infty} \quad (2)$$

ou encore :

$$VAN = \frac{1}{\alpha} \left[ c(1 - e^{-\alpha}) + a + \frac{b}{\alpha} \right] \quad (3)$$

Le TRI du projet,  $\alpha_0$ , est alors donné par :

$$c(1 - e^{-\alpha_0}) + a + \frac{b}{\alpha_0} = 0 \quad (4)$$

Un taux de subvention  $\tau$  abaisse le coût annuel de construction  $c$  à  $c(1 - \tau)$  et porte le TRI  $\alpha_0$  à  $(\alpha_0 + \delta)$  de sorte l'équation (4) devient (4') :

$$(1 - \tau)c(1 - e^{-(\alpha_0 + \delta)}) + a + \frac{b}{\alpha_0 + \delta} = 0 \quad (4')$$

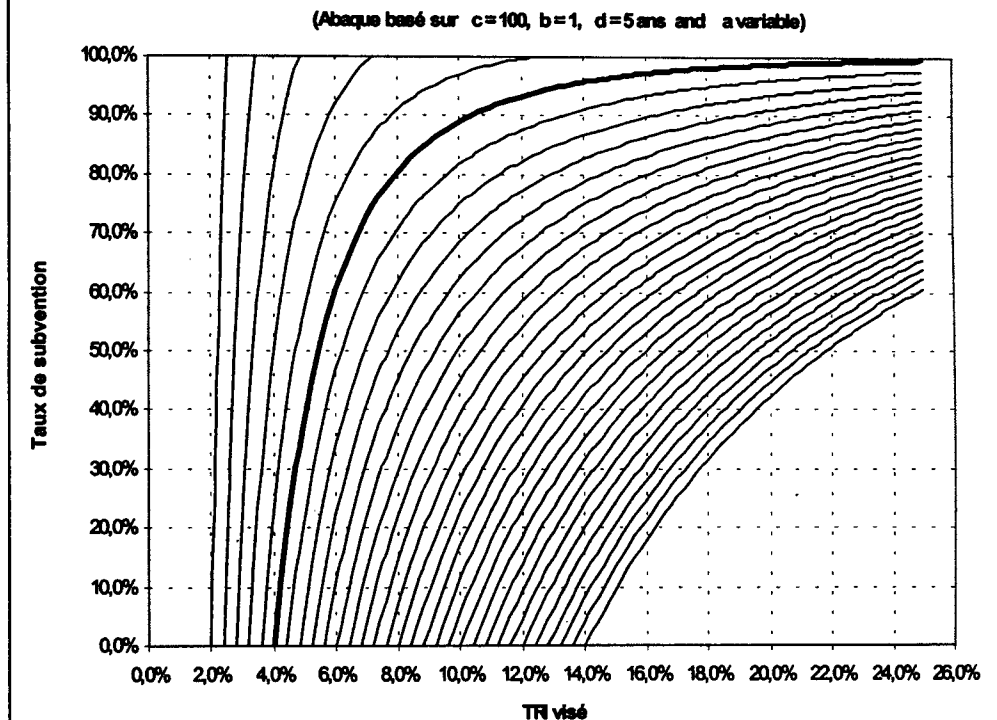
Dont nous pouvons déduire l'expression du taux de subvention :

$$\tau = 1 - \frac{a(\alpha_0 + \delta) + b}{c(\alpha_0 + \delta)(e^{(\alpha_0 + \delta)} - 1)} \quad (5)$$

L'élément essentiel de cette fonction est évidemment la relation entre  $\tau$  et  $\delta$ . Cette relation dépend, évidemment, des paramètres  $c$ ,  $d$ ,  $a$ ,  $b$  et, bien sûr,  $\alpha_0$ , qui caractérisent l'économie du projet. Ces paramètres sont, en outre, liés entre eux par l'équation (4) qui définit le TRI du projet  $\alpha_0$ . Cela implique que si nous voulons représenter l'équation (5), il faudra figer certains de ces cinq paramètres et ne faire varier que ceux dont nous souhaitons exhiber le rôle. C'est, tout simplement, la technique classique des abaques.

Je n'examinerai ici qu'un seul de ces abaques qui sera suffisant pour illustrer mon propos et qui est présenté sur la figure 3. Le coût annuel de construction  $c$  a été fixé à une valeur normée de 100, la durée de cette construction est fixée à 5 ans. L'accroissement annuel des avantages nets des coûts,  $b$ , est supposé égal à 1. Cela revient à faire varier le TRI initial du projet  $\alpha_0$  (ou encore  $a$ , puisque  $\alpha_0$  ne dépend plus que de  $a$ , bénéfice net du projet à la date de mise en service). L'abaque ci-dessous présente ainsi la fonction 5 pour une série de valeurs de  $\alpha_0$ , entre 2% et 14% avec un pas de 0.4%. Pour chacune de ces valeurs de  $\alpha_0$ , qui se lit en abscisse, chaque courbe exprime le taux de subvention nécessaire pour élever le TRI aux valeurs indiquées.

Figure 3 : Taux de subvention et amélioration du TRI



Bien entendu, ces fonctions ne doivent en aucun cas être considérées comme tout à fait générales en raison du jeu d'hypothèses qui nous a permis de les établir, qu'elles concernent les caractéristiques de la série chronologique des coûts et avantages du projet considéré ou les valeurs particulières retenues pour certains paramètres.

Toutefois, nous n'avons pas retenu des hypothèses extraordinaires. Nous pouvons d'autant mieux prendre en compte ce qui nous est suggéré par la forme de ces courbes que les abaques obtenus en faisant varier différemment (mais raisonnablement) les paramètres nous y autorisent. Au demeurant, les silhouettes de ces courbes sont liées à des propriétés de la dérivée seconde de la fonction représentée qui peuvent être aisément démontrées. Il en résulte des conséquences importantes quant au recours avec un partenariat privé.

#### 4. CONCAVITE ET PARADOXE DE LA RENTABILITE FINANCIERE

Il est bien normal que le besoin de subvention soit une fonction croissante du taux de rendement interne qu'il s'agit d'assurer à l'opérateur. La pente de la courbe est, en outre, fortement décroissante. Cette concavité constitue un résultat contre-intuitif : cela signifie, en particulier, que les premiers écarts entre le TRI visé et le TRI de l'opération sont très coûteux : ainsi, un écart de quatre points entre ces deux valeurs, lorsque le TRI initial est de 8 %, implique un besoin de financement public du projet qui représente 45 % de son coût.

Ce besoin est plus important encore pour des projets dont la rentabilité propre est plus faible. Si elle est de 4 %, par exemple, son amélioration de quatre points requiert un taux de subvention de 80 % !

Cela signifie que *l'effet de levier des finances publiques sur le rythme de réalisation des investissements est beaucoup plus sensible qu'on ne le soupçonne généralement au fait que l'on accorde ou non une priorité aux projets dont les TRI sont les plus élevés.*

Lorsque ces taux sont proches du taux requis par l'opérateur public, le recours à un opérateur privé qui ne serait pas en mesure d'améliorer sensiblement la rentabilité de l'opération peut être coûteux, comme l'illustre l'exemple d'un passage de 8 à 12 % évoqué ci-dessus.

La concavité des courbes a une autre conséquence importante : pour des projets de faible TRI initial, le passage d'un opérateur privé à un opérateur public a un faible coût marginal pour les finances publiques. Dans l'exemple également évoqué d'un TRI initial de 4 %, qui est représenté par une courbe en gras sur notre abaque, aux 80 % de taux de subvention nécessaires pour atteindre une rentabilité de 8 %, il suffit, pour le porter à 12 % d'ajouter un taux de subvention de 13 %.

Ces résultats illustrent ce que j'ai appelé le paradoxe de la rentabilité financière<sup>3</sup>, qui peut s'exprimer ainsi : *le surcoût pour la puissance publique d'un recours à un opérateur privé par rapport à un opérateur public aussi efficient est plus élevé lorsque la rentabilité est proche de la rentabilité requise par l'opérateur public ; ce surcoût est d'autant plus faible que le TRI initial est lui même faible.*

Il reste évidemment à ajouter à ces considérations toutes les dimensions de la problématique du partenariat public – privé et à les décliner dans les conditions économiques, financières et sociétales propres à l'Afrique sub-saharienne.

<sup>3</sup> Ce paradoxe a été précisé une première fois dans une publication antérieure (Bonnafoous, 1999), mais ne reposait pas sur l'analyse mathématique présentée ici : des courbes proches de celles de la figure 3 avaient été établies sur la base de simulations empiriques produites par le modèle CALQUECO (Faivre d'Arcier, Mignot, 1998)

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BONNAFOUS A., CROZET Y. (1997) Evaluation, dévaluation ou réévaluation des lignes à grande vitesse ? *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, N°32.
- BONNAFOUS A. (1999) Infrastructures publiques et financement privé : le paradoxe de la rentabilité financière, *Revue d'Economie Financière*, N°51.
- BONNAFOUS A., (2001) *Transport Infrastructures and Private Financing: a Profitability Rate Paradox*, Communication à la 9<sup>ème</sup> WCTR, Séoul.
- BUDIN K.J., THOMPSON L.S., *Les directions de la réforme ferroviaire*, Rail International, sept.-oct. 2001.
- COHEN Y. (1991) California's Private Infrastructure Initiative, *Journal of Transport Economics and Policy* 25
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1996) *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, Rapport du groupe présidé par Marcel BOITEUX, Documentation Française.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1997) *Transports : le prix d'une stratégie*, Rapport de l'atelier présidé par Alain BONNAFOUS, 2 vol., Documentation Française.
- FAIVRE D'ARCIER B., MIGNOT D. (1998) *Using Economic Calculation as a simulation Tool to Assess Transport Investments*, Communication à la 8<sup>ème</sup> WCTR, Anvers.
- GOMEZ-IBANEZ J.A., MEYER J.R. (1993) *Going Private*, Brooking Institution, Washington D.C.
- MILLS G. (1996) *Public Infrastructure : Private Ownership or Contracting Out*, Working Paper N°18, Center for Microeconomic Policy Analysis, University of Sydney.



**METHODOLOGIE D'APPRECIATION DU RISQUE  
DANS LE CADRE DE RENOUVELLEMENT DE PARC  
DES MICRO-ENTREPRISES DE TRANSPORTS URBAINS**

**Eddy BLOY**  
*Université Lyon 2*  
*France*

**INTRODUCTION**

Cette communication s'insère dans le cadre d'une réflexion consécutive à un travail effectué par SITRASS pour la Banque Mondiale. Il s'agissait de réaliser une étude dans quatre capitales africaines, à savoir : Bamako, Abidjan, Harare et Nairobi, sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro entreprises de transport urbain. Cette étude s'est appuyée sur des enquêtes menées auprès des opérateurs, qu'ils s'agissent de chauffeurs, de propriétaires de véhicules non conducteur, de propriétaires conduisant eux mêmes leur véhicule, ainsi que d'entretiens avec les parties prenantes concernées par le fonctionnement de cette activité (administration, assurances, banques, etc...).

La volonté de la Banque mondiale est de favoriser un renouvellement du parc des véhicules utilisés dans le cadre de ces activités afin d'améliorer la sécurité et de limiter la pollution consécutive au mauvais état des mécaniques. L'incitation au renouvellement du parc doit se faire par la mise en place de financements préférentiels, que ce soit en terme de coût ou en terme d'échéance. En effet, il ressort des enquêtes que le financement des véhicules se fait en dehors des circuits institutionnels, qu'il s'agisse des banques, des organismes de crédit-bail, voire des systèmes financiers décentralisés. Bien entendu, cette absence de la finance officielle a pour contrepartie de moindres possibilités de mobilisations de capitaux, donc des montants investis réduits, ce qui se traduit par l'achat de véhicules d'occasion peu onéreux, mais souvent dans un état douteux. Cela étant dit, il est difficile de dire que l'un est la cause de l'autre, car on peut tout aussi bien expliquer de tels comportements par l'impossibilité de recourir aux financements traditionnels que par la volonté d'optimiser la rentabilité de ce type d'activité. En effet, les enquêtes révèlent que ces exploitation sont extrêmement rentables en terme de retour sur investissements, en particulier parce que les sommes mises en jeu sont relativement minimales, eu égard aux revenus qu'elles autorisent.

On peut considérer que cette politique relève de financements publics dans le cadre de l'aide internationale, même si cette aide se fait sous forme de prêts et non de subventions. D'ailleurs, il y a subvention indirecte via l'attribution de taux favorables.

Il est malheureusement habituel de considérer que, dans de telles opérations, la notion de risque est secondaire, puisque le prêteur en dernier ressort est un organisme dont la solvabilité est assurée par son statut même. Il est alors tentant de se dire qu'un remboursement incomplet des sommes engagées ne mettant ni la réputation, ni

l'existence de la Banque Mondiale en péril, il faut fondamentalement axer l'analyse des risques sur les effets immédiats attendus de cette mesure, c'est à dire l'opération de renouvellement elle-même, sans se préoccuper des autres risques, qu'ils soient économiques ou financiers.

Or, il n'est pas sain que ces risques ne soient pas intégrés dans le cadre des ces opérations. Certes, si fondamentalement l'objectif de ce financement est de provoquer l'amélioration de la qualité du parc de véhicules, il est légitime de s'intéresser à l'obtention de ce type d'effet. Mais n'apprécier l'efficacité de l'opération qu'à l'aune du nombre d'achats de nouveaux véhicules reviendrait à privilégier un reporting quantitatif aux dépens d'appréciations moins immédiates mais tout aussi importantes pour juger de l'efficacité du programme dans le long terme. En effet, il n'est pas souhaitable que le non remboursement de prêts par les opérateurs soient considérés comme anecdotiques à partir du moment où l'on a obtenu le remplacement de véhicules anciens par des véhicules neufs dans la proportion désirée, car cela entraîne inévitablement des comportements opportunistes qui n'ont aucun rapport avec la gestion rationnelle d'une entreprise, pas plus qu'il n'est souhaitable d'envisager les écarts entre les résultats économiques proposés et ceux qui risquent d'être obtenus que sous le simple aspect des volumes de transactions sur véhicules neufs.

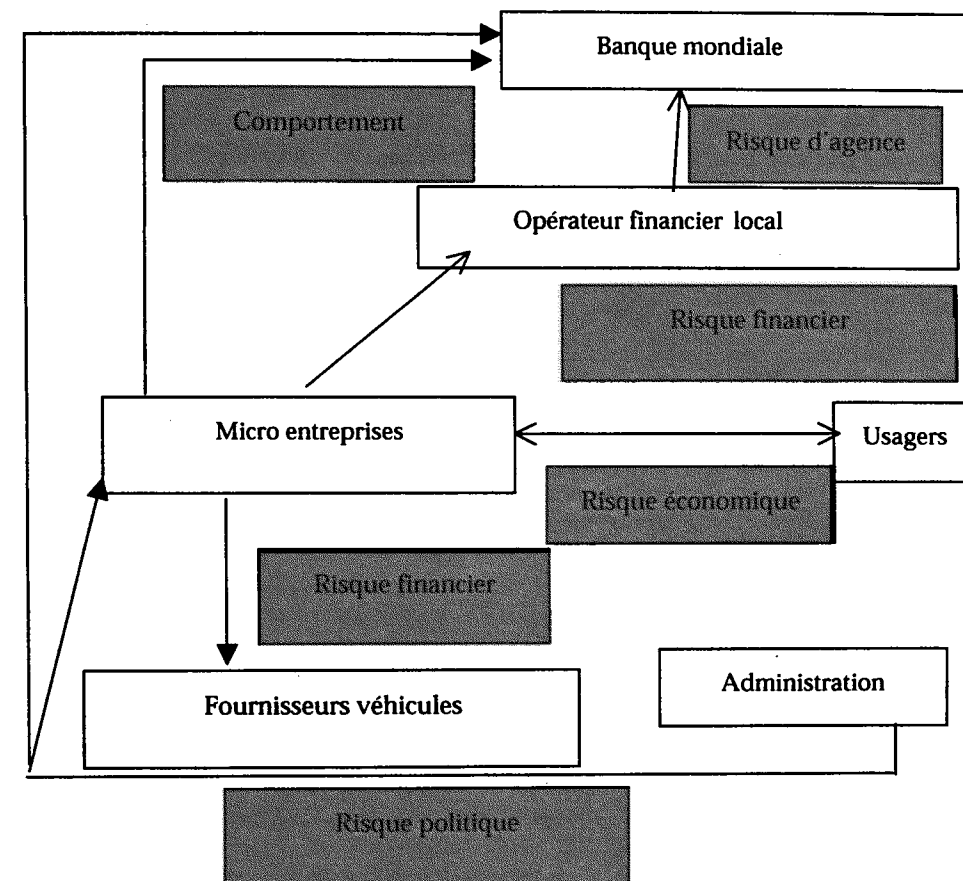
C'est la raison pour laquelle cette communication propose préalablement l'élaboration de ce qu'il est convenu d'appeler maintenant, dans le champ du « risk management », une cartographie des risques propres à ce type d'opération, préalablement à une réflexion sur une méthodologie de leur évaluation. On ne pardonnerait évidemment pas à l'auteur de ne pas conclure l'exposé sans proposer quelques préconisations propres à prévenir la réalisation de comportements dommageables.

### 1. ELABORATION D'UNE CARTOGRAPHIE DES RISQUES

Cerner l'ensemble des risques suppose avant toute chose que l'on procède à un organigramme permettant de repérer la place et le rôle des différentes parties prenantes au programme. On peut représenter le fonctionnement du système à partir du tableau suivant :

Agents	Place	Fonction
Banque mondiale	Initiateur	Orienté, finance, contrôle
Opérateur financier local	Intermédiaire	Distribution et recouvrement
Micro entreprises	Opérateur principal	Investisseur et Fournisseur de service
Usagers	Consommateur passif	Peut manifester sa position à travers ses choix
Entreprises automobiles	Fournisseur	S'adapter en terme de qualité et de prix
Administration	« Fournisseur d'environnement »	Mesures favorisant l'opération et lui assurant des conséquences durables

Les risques peuvent alors être représentés comme suit :



Il est clair que cet organigramme ne rend certainement pas compte de l'ensemble des risques qui peuvent être encourus par les différents agents parties prenantes à un tel programme, et encore moins des inter relations pouvant exister entre ces divers risques. Néanmoins, il nous paraît offrir suffisamment de lisibilité pour aborder un certain nombre de développements sur le contenu de la cartographie des risques.

En premier lieu la relation entre la Banque mondiale et l'opérateur financier local est essentiellement un risque d'agence encouru par la Banque Mondiale. En effet dans ce projet la Banque Mondiale est principal agent qui délègue la distribution des crédits et la fonction de recouvrement à un mandataire. Le risque est donc clairement que le mandataire n'accomplisse pas sa fonction avec toute la diligence voulue. Cela peut se traduire notamment par le fait que l'opérateur local peut se dispenser de mettre à la disposition du projet les hommes compétents et les moyens pertinents pour que les objectifs soient atteints.

En deuxième lieu, il existe évidemment un risque financier engendré par la relation de prêt. Ce risque financier qui se traduit par le risque classique de contre partie n'est pas nécessairement supporté, comme indiqué dans le schéma, par les banques puisque le prêteur est en réalité la Banque Mondiale. Cependant le comportement des entreprises engendre un autre type de risque, qui cette fois-ci concerne directement l'initiateur du projet, dans la mesure où leur réponse aux offres de financement n'est pas nécessairement conformes aux attentes. Plus précisément, on peut être confronté à une insuffisante sensibilité des entreprises à cette sollicitation, ou au développement d'une catégorie de véhicules ou de type d'entreprises qui ne correspond pas à une organisation rationnelle des transports.

En troisième lieu chacun des partenaires de la relation transporteur-usager court un risque économique. Le risque du transporteur est classiquement de ne pas bénéficier de résultat suffisant pour rentabiliser ces investissements à hauteur de ses espérances, voire d'être dans l'impossibilité de faire face à ses échéances, auquel cas il générera le risque financier évoqué précédemment. Le risque de l'utilisateur est, nous semble-t-il, de se trouver confronté à une augmentation tarifaire destinée à couvrir le surcoût de l'investissement.

En quatrième lieu, les micro-entreprises de transport font supporter un risque aux entreprises fournisseurs de véhicules. D'abord un risque économique qui est le risque classique de marché, dans la mesure où il se produit un écart significatif entre la demande anticipée et la demande manifestée, et accessoirement un risque financier si l'écart précédent engendre des difficultés financières.

Enfin, l'administration elle-même est génératrice de risques. Ces risques peuvent concerner les entreprises de transport dans la mesure où des décisions handicaperaient gravement leur exploitation concernant, par exemple la hausse des prix des carburants, ou bien encore le blocage total des tarifs, ou encore l'interdiction d'exploiter certaines lignes rentables. Mais elle peut également avoir des comportements qui vont à l'encontre des objectifs poursuivis par le programme et faire courir un risque à l'initiateur lui-même. Ce peut-être le cas, en particulier, si les autorités publiques se dispensent de faire respecter certaines réglementations concernant l'état des véhicules, ou les normes de pollution etc....

Comme on le voit ces risques sont nombreux et de surcroît fortement imbriqués les uns dans les autres. Ainsi les risques qui naissent de la relation entre les entreprises et les usagers ont à l'évidence des implications sur les relations entre les entreprises et le système financier. Il en est de même des risques que peuvent susciter le comportement des administrations à l'encontre de l'exploitation des entreprises qui rejillira inévitablement aussi sur le système financier, voire sur les usagers si les entreprises tentent de maintenir leur rentabilité en reportant les contraintes qui leur sont imposées sur leurs clients.

Le jeu de cet ensemble de risques est donc extrêmement complexe et nécessite sans aucun doute de mettre en évidence des systèmes de repérage, de mesure ou d'appréciation (car tout ne ressort pas du quantitatif).

## 2. L'EVALUATION DES RISQUES

Il nous paraît opportun dans le cadre de ces développements de séparer ce qui relève de l'analyse du risque d'entreprise proprement dit des autres risques. En effet, le premier ressort nettement d'une analyse quantitative formée à partir des flux économiques et financiers. En revanche, la deuxième catégorie de risque peut mêler aussi bien des éléments quantitatifs que des éléments qualitatifs.

### 2.1 Les risques liés aux opérateurs autres que l'entreprise

Les risques liés à la relation d'agence unissant la Banque Mondiale à l'opérateur local naissent essentiellement de la plus ou moins grande fiabilité professionnelle et financière de cet opérateur. Le savoir faire d'un établissement ressort autant d'une appréciation qualitative que quantitative. Elle est qualitative dans la mesure où la réputation ne se mesure pas mais s'apprécie à partir d'éléments disponibles dans les milieux professionnels, en particulier auprès de la Banque Centrale. La solidité financière, gage de la pérennité financière de l'établissement ressort manifestement du quantitatif, car elle peut s'appuyer sur une analyse financière classique fondée sur les chiffres du bilan et sur le niveau des ratios prudentiels imposés par les autorités monétaires du pays. Il reste néanmoins à apprécier des critères de risques plus spécifiques. En particulier, il convient d'apprécier dans quelle mesure l'opérateur a les capacités d'atteindre la cible que l'on veut atteindre. Une telle appréciation du risque suggère qu'il faut s'intéresser à l'adaptation des moyens en terme d'hommes et de d'implantation aux opérateurs de transports.

Les risques résultant du comportement des usagers concernent essentiellement les micro entreprises de transport. Il s'agit de mesurer leur sensibilité à l'amélioration des conditions de sécurité et de confort. Par exemple, quelle proportion des usagers est prête à attendre un peu plus pour prendre un bus neuf plutôt que d'être transporté dans un véhicule en mauvais état. Ou bien encore quel est le degré d'acceptation des usagers d'une hausse de tarif liée à l'usage des véhicules neufs ? Cette hausse est-elle compatible avec la volonté des entrepreneurs de rentabiliser leur capital à une certaine hauteur ? Tous ces paramètres sont mesurables sur la base d'enquêtes de terrains analogues à celles qui ont été menées dans le cadre des quatre capitales Africaines que nous évoquions précédemment. A la limite cela ressort de l'étude de marché classique.

Les entreprises automobiles subissent évidemment des risques induits par le comportement des micro entreprises. Il s'agit d'abord d'un risque économique résultant de l'incertitude portant sur la demande de véhicules neufs. Il convient donc de mesurer « l'élasticité » de la demande aux conditions de crédit. Si la demande y est peu sensible et que les entreprises qui commercialisent les véhicules constituent des stocks de précautions pour répondre à un accroissement de la demande, elles court évidemment un risque financier important, procédant lui-même du risque économique lié aux incertitudes de la demande. La aussi des enquêtes de terrains peuvent autoriser une certaine mesure de l'élasticité de la demande aux conditions de crédit.

Enfin les administrations sont génératrices de risques principalement à l'encontre des entreprises et de l'initiateur du programme. Elles peuvent produire des effets négatifs pour les entreprises, si à la suite des programmes de renouvellement elles sont amenées

à prendre des mesures qui réduisent leur rentabilité, telles que le blocage des tarifs, ou encore une hausse sensible du prix des carburants. Elles peuvent également obérer la réalisation des objectifs visés par la Banque Mondiale en négligeant de mettre en place un environnement réglementaire en conformité avec les objectifs poursuivis. Ces risques ne peuvent véritablement être mesurés dans un sens quantitatif. Cela ressort clairement d'une appréciation en terme de risques politiques qui doit intégrer les comportements des pouvoirs publics dans le cadre de précédentes actions de même nature.

## 2.2 Les risques liés aux entreprises

Les entreprises constituent le principal vecteur de risques dans la mesure où leurs comportements et leurs aptitudes à faire face à leurs engagements financiers constituent le pivot de l'opération. Nous voulons particulièrement insister ici sur l'analyse du risque financier présenté par l'entreprise. En effet, comme dans toute relation de prêt, l'opérateur local sera confronté à un problème de sélection des demandes de crédit. Or celles-ci émanent de micro entreprises disposant d'une information comptable lacunaire. Il importera donc de disposer d'une technique de sélection qui permet de s'affranchir de la lecture purement comptable des dossiers tout en conférant suffisamment de pouvoir discriminant à ceux qui sont chargés de les instruire.

Nous exposerons les grandes lignes de la méthode que nous illustrerons ensuite par un exemple tiré des enquêtes évoquées précédemment.

### La méthode d'appréciation du risque financier

#### - Principes généraux

La base de cette méthode est très connue puisqu'elle repose sur la distinction entre coût variable et coût fixe. L'outil comptable permettant une analyse de risque s'articulerait comme suit pour un véhicule donné :

Recettes

- Coûts variables décaissés

= Marge sur coût variable

- Coûts de structure décaissés

= Excédent Brut d'Exploitation

Si l'on suppose que les coûts variables sont proportionnels, et si l'on désigne par  $t$ , le taux de marge, la relation comptable précédente peut s'écrire :

Excédent Brut d'Exploitation =  $t \times$  Recettes - Charges de Structures

Dans ce schéma l'excédent brut d'exploitation représente le flux de trésorerie lié à l'exploitation du véhicule. Il faut donc le confronter aux nécessités des charges de financement résultant de l'achat d'un véhicule neuf, selon la logique suivante :

Emploi	Ressources
Coût du véhicule	Apport
	Excédent Brut d'Exploitation
	Besoin de financement externe = Emprunt

Annuité d'emprunt	← Excédent Brut d'Exploitation
Solde = Flux disponible > ou < 0	

Si l'on fait l'hypothèse que l'apport exigé des futurs propriétaires de véhicules neufs est le même (probablement 25 % de la valeur du véhicule neuf), il apparaît que les possibilités de remboursements sont liés au niveau de l'Excédent Brut d'Exploitation. Il faut donc se poser la question de savoir quelles sont les variables qui ont une influence significative, dans ce type d'activité sur le niveau d'un tel résultat. Pour l'essentiel, la réponse est claire, il s'agit d'une part du niveau des recettes, et d'autre part du taux de marge sur coût variable, ce dernier étant sous la dépendance directe de la consommation de carburant.

Le risque va donc dépendre de la volatilité et de la recette, et de la consommation de carburant. Pour une ligne donnée, ces deux éléments dépendent fortement du savoir faire du conducteur. Si cette variabilité est forte, il faudra être extrêmement prudent dans l'approche du crédit.

### Exemple des Gbakas d'Abidjan

Pour illustrer notre propos, nous prendrons le cas d'un Gbakas de 18 places, exploité avec un chauffeur en second (en F CFA):

<b>Recettes</b>	<b>1 757 700</b>
Carburants	336 000
Vidanges	48 000
Pneumatiques	55 000
Contrôles routiers	42 000
Salaire chauffeur principal	125 000
<b>Coût variable</b>	<b>606 000</b>
<b>Marge sur coût variable</b>	<b>1 151 700</b>
<b>taux de marge</b>	<b>65,52%</b>
Assurances	45 000
Vignettes	3 750
Autorisation transport	1 500
Patente	4 180
BIC	33 300
Visite technique	2 300
Droit de stationnement	1000
Chauffeur principal	35 000
Chauffeurs en second	84 000
Balanceurs	84 000
Redevances terminal	75 600
Lavage-gardiennage	14 000
Divers	18 000
Grosses réparations	160 000
<b>Coût de structure</b>	<b>561 630</b>
<b>Excédent Brut d'Exploitation</b>	<b>590 070</b>

Nous allons considérer maintenant l'achat à crédit d'un véhicule coûtant 20 850 000 FCFA., avec 25 % d'apport personnel, le reste étant couvert par un emprunt à 60 mois, au taux de 8%, doublé d'un prélèvement sur les mensualités de 3% pour abonder un fonds de garantie. Un tel emprunt engendre une charge de financement annuelle de 326 584 F CFA. Le compte de résultat précédent laisse donc un flux de trésorerie disponible de :

$$590\,070 - 326\,584 = 263\,486 \text{ F CFA}$$

Cela laisse-t-il une marge de sécurité suffisante ? Probablement pas. Il faut savoir que la dispersion des recettes peut être assez importante. On peut alors se poser la question de savoir quelle variation des variables sensibles serait susceptible d'annuler le flux de

trésorerie disponible. Si ces variations n'ont rien d'in vraisemblable, alors le risque est grand.

Ainsi dans le cas qui nous occupe, une recette mensuelle de 1 500 000 F CFA et un taux de marge de 60 %, ce qui correspond à un écart à la recette normale d'un peu moins de 15 % et une surconsommation de carburant d'un peu plus de 25 % entraînerait un E.B.E. de :

$$900\,000 - 561\,630 = 338\,370 \text{ F CFA}$$

Dans ce cas la production de flux financiers par l'exploitation du véhicule autoriserait une simple couverture des charges de financement de l'emprunt. Or un scénario de ce type n'est pas complètement invraisemblable. Autrement dit si une relativement faible variation des variables financières nous amène à un point mort financier, alors le risque est important.

Cela signifie donc que l'opérateur local, s'il veut opérer une sélection véritablement efficace, devra posséder un certain nombre d'informations pertinentes à savoir :

Une connaissance des structures d'exploitation type par catégories de véhicules et éventuellement par lignes, car les conditions d'exploitation peuvent être fort différentes d'une ligne à l'autre.

Une information fiable sur les recettes du véhicule et sur sa consommation.

Une idée précise des dispersions que subissent ces variables.

### 3. QUELQUES PRECONISATIONS EN GUISE DE CONCLUSION

La cartographie des risques à laquelle nous avons préalablement procédé montre que la réussite d'une telle opération relève d'une appréciation multicritère ce qui implique *de facto* un « risk management » multiforme.

Nous n'embrasserons pas ici la totalité du champ des risques analysés plus haut, mais nous aborderons plutôt la question sous des aspects ponctuels qui risquent de passer inaperçus parce qu'ils sont sous jacents, mais qui n'en sont pas moins essentiels pour mener à bien le projet.

En premier lieu, il convient d'évoquer les conditions matérielles qui conditionnent l'efficacité de l'opérateur financier local. S'il veut toucher la cible commodément trois conditions doivent être remplies :

Il faut d'abord une implantation qui géographiquement soit accessible aux entrepreneurs de transports. Il est probable que cette accessibilité ne revêt pas la même importance, selon qu'il s'agit de propriétaires non exploitant ou de propriétaire exploitant. S'agissant des premiers qui ont souvent une autre activité, les localisations bancaires habituelles peuvent à la rigueur suffire, bien que cela ne soit pas totalement sûr. C'est le cas en particulier des multi entrepreneurs qui sont à la tête de diverses micro activités informelles et qui préfèrent se rendre dans des locaux proches de leurs exploitations, donc souvent dans des quartiers populaires, plutôt que de se déplacer dans des agences de quartiers résidentiels. S'agissant des seconds, il est clair qu'une implantation à proximité ou à l'intérieur des gares routières serait la plus pertinente.

Il faut ensuite que ces locaux soient adaptés au public. Les agences qui distribuent de tels crédits doivent plus ressembler à une boutique traditionnelle qu'à une « banque de marbre ». Nous avons été témoin d'une telle expérience à Dakar en 1994, dans le cadre d'un programme de financement de l'artisanat. La CBAO qui était chargée de distribuer les crédits avait implanté une agence dans le quartier de la Medina avec un accueil extrêmement dépouillé.

Enfin, il faut mettre à la disposition d'un tel programme des hommes qui sont au fait de l'exploitation de ce type d'activité et qui peuvent juger de la qualité d'une demande de crédit en fonction aussi bien d'une compétence financière que d'une approche économique du dossier. En particulier ces chargés d'affaires ne doivent pas hésiter à se déplacer sur le terrain pour maîtriser l'évolution des dossiers en cours, comme pour promouvoir l'opération.

Nous rajouterons dans le cadre de cette remarque sur les opérateurs financiers, que nous avons été très étonné en dépouillant les enquêtes de constater que les systèmes financiers décentralisés n'étaient que très peu sollicités par les entreprises de transport. On peut se demander s'il ne serait pas opportun de les utiliser dans le cadre de tels programmes, dans la mesure où ils possèdent souvent une vraie expertise des micro-entreprises qui déroulent leur exploitation à la lisière du formel et de l'informel.

Enfin, il est clair, puisque l'on est dans le cadre d'une relation d'agence qu'il convient que l'opérateur local soit responsabilisé financièrement dans le cadre de telles opérations.

En deuxième lieu il convient non seulement de s'assurer que la sélection des demandes correspond à une orthodoxie financière telle que nous avons pu la définir dans les développements qui précèdent, mais également ne pas hésiter à orienter les financements vers les demandes qui sont le plus en harmonie avec l'économie générale du projet. A cet égard, il ne devrait pas suffire qu'un dossier mette en évidence une certaine fiabilité financière pour être recevable, mais encore faudrait-il qu'il contribue à une amélioration de l'organisation du service de transport urbain. On peut, dans cette perspective faire deux remarques :

Il conviendrait de favoriser plutôt des demandes portant sur des véhicules de plus grande tailles (25 à 30 places), parce qu'ils permettent pratiquement la même rentabilité que les véhicules de plus petites tailles, voire dans certains cas une meilleure rentabilité, et qu'ils correspondent à une meilleure organisation du transport (moins de véhicules pour un niveau de demande donné, meilleure capacité de desserte en période de pointe).

Il conviendrait également de favoriser plutôt les entreprises dotées de plusieurs véhicules, car cela favoriserait l'émergence d'un véritable professionnalisme au sein de ce type d'activité.

Nous ajouterons que sur le plan strictement financier, il est sans doute préférable d'accéder aux demandes des propriétaires non exploitant plutôt qu'à celle des propriétaires exploitants, car les premiers bénéficient, dans certains modes d'exploitation, d'un revenu fixe qui permet de cerner beaucoup mieux les capacités de remboursements, le chauffeur assumant à lui seul le risque économique inhérent aux fluctuations de la demande et des coûts variables.

En troisième lieu, à l'exception de Nairobi, les enquêtes menées dans les quatre capitales montrent qu'il est difficile de rentabiliser des véhicules neufs à un niveau suffisamment élevé pour correspondre à la situation actuellement constatée dans le secteur. En effet, les délais de récupération du capital engagé dans le cadre de l'utilisation de véhicules d'occasion se situent entre 1 et 2 ans, ce qui est considérable. L'achat d'un véhicule neuf, et surtout la nécessité d'en financer une partie notable par crédit, ferait chuter sensiblement ces niveaux. On peut donc se demander s'il n'y a pas clairement un risque de comportement à vouloir systématiquement financer des programmes de véhicules neufs, risque de comportement qui se traduirait par une inappétence pour ce type d'opération, précisément en raison de son manque de rentabilité pour l'opérateur transport. Nous avons proposé, dans le cadre de ces études auxquelles nous renvoyons pour plus de détail, d'étudier la possibilité de financer des véhicules rénovés, qui pourrait rendre pratiquement les mêmes services que les véhicules neufs, tout en coûtant beaucoup moins cher et donc en permettant une rentabilité qui serait plus conforme aux attentes habituelles des entrepreneurs.

Enfin, en quatrième lieu, comme nous l'avons déjà implicitement mentionné, il conviendra de s'assurer que l'environnement organisationnel et réglementaire de l'activité qui est du ressort des administrations restent en harmonie avec l'économie du projet. Cela suppose de favoriser, entre autres :

- la rigueur des contrôles techniques
- le respect des lignes attribuées
- l'organisation de la profession

Face à la multiplicité des risques qui sont susceptibles de faire obstacle à la pleine réussite de ce programme, il convient d'en assurer un suivi précis et complet. Trop souvent, nous avons pu le constater dans divers domaines, les programmes ne sont jugés qu'à l'aune des volumes. Autrement dit, une enveloppe financière étant mise à la disposition d'un projet déterminé, on s'intéressera principalement au nombre de dossiers de financement qui auront pu être mis en place grâce à cette enveloppe. Il s'agit certes d'un élément essentiel, mais c'est loin d'être le seul. Encore faut-il s'assurer que ces financements vont avoir d'autres effets que de simples effets d'aubaine, et qu'il débouchent sur une restructuration durable de la profession et sur une amélioration substantielle du volume et de la qualité de l'offre de transport. A cet égard, il sera tout particulièrement intéressant de suivre la mise en place et les effets d'un tel programme à Dakar qui sert de ville pionnier dans le cadre de cette expérience.

## BIBLIOGRAPHIE

- A. ADOLÉHOUME et A. BONNAFOUS « Micro entreprises de transport urbain à Abidjan » in Transport en Afrique Septembre 2000, CEA et Banque Mondiale
- Banque mondiale « Etude régionale sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro-entreprises de transport urbain en Afrique subsaharienne. Le cas de Gbakas à Abidjan. » Mai 2000
- Banque mondiale « Etude régionale sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro-entreprises de transport urbain en Afrique subsaharienne. Le cas de Bamako » Novembre 2000
- Banque mondiale « Etude régionale sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro-entreprises de transport urbain en Afrique subsaharienne. Le cas de Nairobi » Décembre 2000
- Banque mondiale « Etude régionale sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro-entreprises de transport urbain en Afrique subsaharienne. Le cas de Harare » Janvier 2001
- Banque mondiale « Etude régionale sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro-entreprises de transport urbain en Afrique subsaharienne. Synthèse de l'étude régionale sur Abidjan, Bamako, Harare et Nairobi » Mars 2001
- CETUD « Financement des micro-entreprises de transport public urbain de voyageurs : le cas de Dakar » Communication de Ibou DIOUF, ingénieur en chef du Centre Exécutif de Transport Urbain de Dakar. Onzième Réunion du Comité d'Orientation SSATP-Mobilité urbaine. Accra, 18-20 avril 2001.

## FINANCEMENT PUBLIC - EXPLOITATION PRIVÉE : L'EXEMPLE DES GARES ROUTIÈRES DE PETERSEN ET LAT DIOR

Ibou DIOUF  
*Ingénieur en chef du CETUD*  
*Sénégal*

### 1. INTRODUCTION

Le partenariat public/privé est une expérience qui remonte loin dans le temps. Avec l'accroissement des besoins d'équipements publics, notamment d'infrastructures, et la raréfaction des ressources des Etats, l'idée de l'implication du secteur privé dans la sphère des équipements publics a fait son chemin.

Il y a eu également la pression des usagers pour réclamer une meilleure qualité de service qui a nécessité des pouvoirs publics de s'inscrire dans une logique de gestion plus efficace des équipements publics.

C'est ainsi qu'en France, des expériences de gestion déléguée ont été menées dès les 17<sup>ème</sup> ou 18<sup>ème</sup> siècle. Avec des modèles diversifiés, cette expérience française a été exportée vers l'Europe centrale et orientale, les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Amérique Latine, l'Asie du Sud-Est et l'Australie.

Mais l'évolution des rapports public/privé ont souvent été à l'image de la doctrine économique des gouvernants, selon qu'ils étaient des partisans du « tout Etat » ou du « tout privé ». A l'heure actuelle, depuis la chute du mur de Berlin, alors qu'à l'Est on assiste à une introduction de l'économie de marché, et que les Etats-Unis renouent avec un certain interventionnisme, l'Europe du marché unique elle, recherche un équilibre entre les interventions publiques et privées.

Pendant ce temps, le contexte des pays en développement est marqué par des contraintes au triple plan de :

- la pression des besoins en équipements nouveaux portés par une conscience citoyenne en puissance ;
- l'insuffisance de ressources financières ;
- et l'environnement économique international de plus en plus difficile.

Parmi les voies explorées pour trouver une solution de compromis à cette situation, il y a l'approche fortement appuyée par les partenaires au développement qui consiste en une plus grande implication du secteur privé dans le financement ou l'exploitation des équipements publics.

Les formes de partenariat sont multiples et variées selon que le domaine d'application de cette collaboration concerne l'investissement, l'exploitation ou les deux.

Au Sénégal, dans le cadre des réformes économiques engagées, plusieurs approches ont été expérimentés :



- la privatisation des entreprises publiques c'est à dire l'ouverture du capital au secteur privé lui permettant ainsi d'en assurer la direction ; Exemple de Dakar Marine devenu « Dakarnav » ;
- la concession de service, avec une variante l'affermage, par laquelle le partenaire privé peut recevoir ou non en jouissance des installations existantes, finance et réalise leur extension, les utilise pour délivrer un service et est rémunéré par la vente de ce service (dans le cas de l'affermage, le financement et la réalisation des ouvrages restent de la responsabilité et à la charge de la puissance publique); Exemple du secteur de l'eau avec la Sones et la SDE ;
- le mandat de gestion , qui permet de confier à un professionnel, à travers un contrat dont les objectifs sont clairement définis, la gestion d'un service. Exemple de la vérification des importations.

## 2. LA REFORME DES TRANSPORTS URBAINS ET LE DEVELOPPEMENT DES EQUIPEMENTS DE PROMOTION DES TRANSPORTS COLLECTIFS

Pour faire face aux nombreux dysfonctionnements du secteur des transports urbains, les pouvoirs publics sénégalais, sur la base de la lettre de politique sectorielle signée en 1996, ont entrepris une réforme en profondeur de ce secteur dans le but d'assainir son fonctionnement et d'améliorer durablement son efficacité.

Dans cette réforme, quatre domaines ont été essentiellement visé :

- le cadre institutionnel et juridique ;
- le cadre financier ;
- la restructuration des transports collectifs ;
- le développement des ressources humaines.

La restructuration des transports collectifs devrait permettre entre autres, l'amélioration des conditions d'organisation et d'exploitation des différents modes de transport.

Or l'une des principales caractéristiques de ce réseau à l'époque, était l'insuffisance voire, l'inexistence de gares et d'équipements de transport collectif, notamment destinés aux cars rapides. C'est ainsi qu'il a été retenu de réaliser des infrastructures et des équipements de promotion des transport collectif, en particulier des gares, abris et poteaux d'arrêts.

Toutefois, au regard de la situation actuelle de gestion des gares par les organisations professionnelles, il a été décidé de privilégier la délégation de gestion à un opérateur privé. En effet le schéma en vigueur ne permet pas aujourd'hui une efficience dans la gestion du fait de la dilution des responsabilités. Les gares apparaissent comme de simples lieux d'expression d'un système de redistribution où la ville serait la moins bien lotie.

## 3. LES LIMITES DE LA GESTION DES GARES PAR LA VILLE ET DE L'EXPERIENCE DE LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE

Des enquêtes approfondies du cadre institutionnel et des pratiques en matière de gestion des services urbains révèlent qu'à l'instar des différents équipements sociaux urbains, la gestion des gares est une compétence conférée aux collectivités territoriales décentralisées.

Cependant, les communes urbaines actuelles, quoique dotées de budget propres, manquent encore de ressources pour faire face à l'essentiel de leurs missions, notamment depuis l'avènement de la loi de 1996 sur le renforcement de la décentralisation, transférant de nouvelles compétences aux collectivités locales.

La présente analyse s'appuie sur un travail réalisé, pour le compte du CETUD, par le cabinet « POPESCO », dans le cadre de l'élaboration d'un programme prioritaire d'aménagement d'infrastructures de transport urbain.

L'état des lieux sur le fonctionnement traditionnel des gares est ainsi abordé à travers les points suivants :

- la situation des infrastructures , équipements et services collectifs ;
- les aires de stationnement et de circulation des véhicules ;
- les activités commerciales et équipements associés ;
- la situation des recettes et les conséquences financières pour la municipalité.

### 3.1 La situation des infrastructures, équipements et services collectifs

Généralement la plate-forme des gares est un revêtement bitumineux ; quelquefois des points singuliers, notamment les points d'accumulation d'eaux pluviales sont traités avec des dalles en béton. Le réseau d'assainissement pluvial quand il existe, est hors d'usage. L'état de salubrité est insatisfaisant, confirmant ainsi le peu d'entretien dont il fait l'objet ; le nettoyage des gares assuré par les regroupements de chauffeurs étant assuré à intervalle irrégulier. Les zones de circulation piétonnes ne sont pas matérialisées.

Peu de gares disposent d'un éclairage public. Pour celles qui en disposent, comme la gare routière de « Pompiers », beaucoup de points lumineux sont hors d'usage. En dehors des réalisations récentes, les latrines sont généralement dans un état précaire et les abris destinés aux opérateurs sont d'un aménagement très sommaire.

L'absence de gardiennage de nuit est un facteur d'insécurité déploré par les usagers et les représentants de groupement.

### 3.2 Les aires de stationnement et de circulation des véhicules

Le stationnement est organisé autour des têtes de lignes dont quelques unes sont indiquées par des panneaux comme dans les gares routières interurbaines. Il est sous la responsabilité d'un chef de garage et de plusieurs coxeurs, ces derniers organisant l'activité interne. La capacité maximale d'accueil est le plus souvent dépassé. De fait, l'encombrement fréquent des voies rend la circulation interne très difficile.



### 3.3 Les activités commerciales et les équipements associés

De nombreux commerçants, installés dans des cantines ou ambulants, occupent le site. La plupart des cantines sont spécialisées dans la restauration, la vente de pièces détachées et la réparation de véhicules.

La cohabitation entre chauffeurs et commerçants est difficile, et les regroupements n'hésitent pas à demander la délocalisation des cantines existantes.

Certaines franges des chauffeurs ont cependant des intérêts directs ou indirects dans ces activités commerciales.

### 3.4 La situation des recettes et les conséquences financières pour la municipalité

Un bilan financier sur les gares de Pompier, Colobane, Thiaroye, Croisement de Pikine et Pétersen donne 77 millions d'encaissement pour la ville de Dakar alors que les prélèvements effectués par les regroupements et les mandats de coxeurs seraient évalués à près de 490 millions de FCFA.

La faiblesse des recettes reçues par la ville, mais également l'ampleur des dépenses nécessaires à l'enlèvement des ordures et la couverture des charges d'éclairage public ou de gardiennage, font que la réalité révèle une prise en charge insuffisante par la commune.

Dans le même temps, les regroupements de chauffeurs, vers lesquels la collectivité semble transférer les attributions d'exploitation et de gestion des gares sont plutôt préoccupés par leur rôle de régulation sociale et de redistribution des revenus.

L'efficacité du dispositif de type communautaire dépend ainsi surtout de l'organisation de ces associations et de leur capacité de mobilisation sociale et financière. Mais quelque soit le dynamisme des associations, les difficultés ne manquent pas : méfiance vis à vis des autorités, concurrence entre organisations, etc.

Néanmoins il semble que les perspectives d'intervention qui prennent en compte l'ensemble des services et activités annexes de la gares soient plus encourageantes.

## 4. L'EXEMPLE DE LA CONCESSION DE GESTION DES PÔLES D'ECHANGE DE PETERSEN ET LAT-DIOR

Dans le cadre de la réforme des transports urbains, le CETUD a entrepris la réalisation d'infrastructures et d'équipements pour la promotion des transports en commun dans l'agglomération de Dakar (gares, abris, poteaux,...).

Ces investissements participent également, entre autres, de la politique d'amélioration des infrastructures, de la circulation et de la sécurité routière à Dakar.

En vue de maintenir en l'état ces réalisations, il a été convenu de confier la gestion et l'exploitation de ces ouvrages à un opérateur privé suivant une convention d'exploitation et un cahier de charges.

L'objectif attendu de la présente concession de l'exploitation des ouvrages est triple :

- une exploitation moderne et transparente des infrastructures garantissant leur maintenance régulière ;

- une participation directe des organisations professionnelles à l'exploitation et à la gestion des infrastructures aménagées ;
- le respect de critères de performances d'entreprises privées (équilibre financier de l'exploitation, comptabilité transparente, embauche de personnel qualifié).

L'exploitation et la gestion des ouvrages sont réservés à un usage exclusivement professionnel.

### 4.1 Les investissements complémentaires réalisés

Le Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar a réalisé sur les îlots de Petersen et Lat-Dior des équipements et mobiliers urbains complémentaires d'une valeur de plus de 300 000 000 F CFA à travers un programme prenant en compte :

- des équipements pour les transporteurs ;
- l'amélioration de la circulation interne ;
- le renforcement des équipements commerciaux pour améliorer la situation financière de l'exploitation des gares.

Les réalisations se décomposent comme suit :

#### ➤ des équipements

- Bureau pour exploitants d'autobus ;
- Bureau pour exploitants de cars rapides ;
- Espaces prières ;
- Vespasiennes (2 unités) ;
- Plateau technique.

#### ➤ des mobiliers urbains

- Panneau publicitaire ;
- Rampe de sécurité ;
- Modules de commerce n°1 et n°2 ;
- Abris bus ;
- Abris cars rapides ;
- Mâts lumineux.

Le détail des équipements et mobiliers est décrit à l'annexe I

### 4.2 Les missions confiées à l'opérateur : la SAGES

Le cahier des charges précise les conditions dans lesquelles la SAGES assure l'exploitation et la gestion des ouvrages concédés des gares routières de Pétersen et Lat-Dior comprenant :

- deux (2) bureaux cars rapides ;
- deux (2) bureaux autobus ;
- un (1) espace de restauration ;
- quatre (4) vespasiennes de quatre unités chacune ;

- des panneaux publicitaires ;
- un (1) plateau technique comprenant 2 salles de vidange, 2 salles mécaniques, 2 salles vidange avec un moteur compresseur ;
- des abris bus ;
- des abris cars rapides ;
- des mâts lumineux ;
- des rampes de sécurité ;
- deux espaces prières ;
- voirie et éclairage complémentaires ;
- des modules de commerce.

L'exploitation et la gestion s'entend :

- l'administration et de la gestion des infrastructures, des installations et des espaces ainsi que tous les supports et moyens des ouvrages concédés ;
- la maintenance et de l'entretien des biens concédés ;
- l'organisation des activités à l'intérieur du périmètre concédé ;
- la prise en charge de toutes les obligations qui ressortiraient de la responsabilité directe et contractuelle de l'autorité concédante (le CETUD) et ce, dans toute la zone d'emprise et d'influence directe des pôles d'échanges.

Une redevance fixée à 60% du résultat d'exploitation est reversée au CETUD par le biais du fond de développement des transports urbains finançant exclusivement des infrastructures de promotion des transports collectifs.

#### 4.3 Le compte d'exploitation prévisionnel

Les recettes tirées de l'exploitation des pôles d'échange de Pétersen et Lat-Dior proviennent essentiellement des :

- redevances sur le parking automobile ;
- redevances sur les points d'eau et toilettes ;
- loyers des bureaux cars rapides et autobus ;
- loyers de panneaux publicitaires ;
- loyers et droit d'usage du plateau technique ;
- loyers de l'espace de restauration ;
- loyers des modules de commerce ;
- loyers sur toute autre installation nouvelle sur le site.

En contrepartie, les dépenses supportées concernent les frais de personnel, les charges d'entretien et de réparation des ouvrages et installations fixes, les frais de surveillance des sites, les services divers (Eau, électricité, téléphone, ordures).

Le compte d'exploitation prévisionnel sur cinq (5) ans bâti sur la base d'hypothèses réalistes d'évolution des charges et recettes est joint en annexe II.

#### 4.4 Les perspectives

Le caractère innovant de l'opération fait que des difficultés surviennent dans l'exécution du contrat. Elles sont de plusieurs ordres :

- la ville qui joue un rôle central dans la gestion du contrat n'a pas mis en place sur le plan du suivi, un dispositif opérationnel de contrôle de l'exécution ;
- la fonction de gestion du stationnement payant en centre ville, assurée également par la SAGES, a tendance à dominer les missions d'exploitation des pôles d'échange ;
- les opérateurs privés de transport n'étant pas habitués à faire face à de tels services marchands ont du mal à accepter ce montage, notamment lorsque l'argent est perçu par un privé extérieur à leur secteur professionnel.

Ce pendant, le mécanisme de concertation entretenu avec eux, ainsi que le cadre de transparence instauré pour le contrôle des activités du concessionnaire à travers un comité de suivi, ont fini de vaincre leur scepticisme.

Cette nouvelle approche de modernisation de la gestion des gares attire également des professionnels de services urbains dont la promotion peut être assurée à travers les gares.

C'est le cas de la société « ELTON » intervenant dans le secteur des hydrocarbures et lubrifiants, intéressée par la gestion du plateau technique, et d'une banque commerciale qui souhaite ouvrir un guichet clientèle à Pétersen.

Avec la tendance favorable que dégage cette expérience, l'extension de la concession de service à l'ensemble des stations de taxis et cars urbains ainsi qu'aux équipements et mobiliers urbains réalisés par le projet de réforme des transports va être lancée incessamment.

Le cahier de charges et la convention de concession élaborés à cet effet ainsi que la description des ouvrages concernés sont présentés à l'annexe III.

ANNEXES

## ANNEXE I

<b>Bureau Autobus</b>		Bureau étage	1
Salle receveurs administration	1	Abris	16
Débarras	1	<b>Plateau techn, Cars Rapides</b>	<b>1</b>
Service commercial + vente	1	Lavage	1
Bureau contrôle	1	Entretien	1
Local Caisse	1	Réparation rapide	1
Bloc de 2 w. c	1	Abris bus	8
Bureau étage	1	Mat lumineux	2
Abris Bus	22	espace prières	1
<b>Bureau Cars Rapides</b>		Modules de commerces n°1 et 2	20
Salle commune	1	Espace Restauration (Offices avec wc)	3
Bloc de 4 w. c	1		
Bureau mezzanine	1		
Abris Cars Rapides	18		
Panneaux Publicitaires	20		
Vespasiennes (bloc de 4 wc)	2		
<b>Bureau Autobus</b>	<b>1</b>		
Espace commerce + vente	1		
Salle receveurs + Administration	1		
Débarras	1		
Caisse	1		
Contrôle, vérification	1		
Bureau Chef de réseau	1		
<b>Bureau Cars Rapides</b>	<b>1</b>		
Salle commune	1		
WC ( blocs de 2 wc)	4		
WC étage	1		
Réserve	1		

## ANNEXE II

## COMPTE D'EXPLOITATION PREVISIONNELLE

RECETTES	2002	2003	2004	2005	2006
Droit de parking	20 802 420	20 802 420	17 682 057	16 797 954	17 133 913
Location bureaux	3 360 000	3 360 000	3 360 000	3 528 000	3 704 400
Panneaux publicitaires	13 680 000	15 960 000	18 240 000	20 520 000	22 800 000
Vespaciennes	6 300 000	6 300 000	6 300 000	7 245 000	8 331 750
Plateau technique	10 800 000	11 340 000	11 907 000	12 502 350	13 127 468
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>54 942 420</b>	<b>57 762 420</b>	<b>57 489 057</b>	<b>60 593 304</b>	<b>65 097 531</b>
<b>DEPENSES</b>					
Electricité	10 200 000	10 710 000	11 245 500	11 807 775	12 398 164
Eau	4 920 900	5 166 945	5 425 292	5 696 557	5 981 385
Frais gestion	5 039 650	5 543 615	6 097 977	6 707 774	7 378 552
charges de personnel	7 440 000	7 812 000	8 202 600	8 612 730	9 043 367
Frais d'entretien	4 242 000	4 454 100	4 676 805	4 910 645	5 156 178
Services de sécurité	1 440 000	1 512 000	1 587 600	1 666 980	1 750 329
Services de nettoyage	3 300 000	3 465 000	3 638 250	3 820 163	4 011 171
Frais divers	5 603 000	5 883 150	6 177 308	6 486 173	6 810 482
Impôts et taxes	3 500 000	3 850 000	4 042 500	4 244 625	4 456 856
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>45 685 550</b>	<b>48 396 810</b>	<b>51 093 831</b>	<b>53 953 422</b>	<b>56 986 481</b>
<b>RESULTAT</b>	<b>9 256 870</b>	<b>9 365 610</b>	<b>6 395 226</b>	<b>6 639 883</b>	<b>8 111 049</b>

## ANNEXE III

- CAHIER DE CHARGES
- CONVENTION DE CONCESSION
- DESCRIPTION DES OUVRAGES

**PROJET DE CONVENTION GENERALE POUR  
L'EXPLOITATION ET LA GESTION**

**DES BATIMENTS, EQUIPEMENTS ET INSTALLATIONS DE GARES ET  
STATIONS DE CARS ET TAXIS URBAINS DANS L'AGGLOMERATION DE  
DAKAR**

## PREAMBULE

Article premier : Objet de la convention

Article 2 : Durée

Article 3 : Exploitation

Article 4 : Avenant gestion des extensions et constructions nouvelles

Article 5 : Contentieux

Article 6 : Résiliation

Article 7 : Enregistrement

Article 8 : Comité de suivi

- un représentant du Maire de Dakar ;
- un représentant du CETUD ;
- un représentant des Chauffeurs des gares ..... ;
- le président de l'Association de financement ou son représentant ;
- le secrétaire général du Syndicat des Chauffeurs ou son représentant.

Fait à Dakar, le.....

Pour la société

Lu et accepté

Pour la Ville de Dakar

Lu et approuvé

Pour le CETUD

Lu et approuvé

Le Directeur Général

Le Maire

Le Président

CLAUSES ET CONDITIONS DU CAHIER DES CHARGES PORTANT  
CONTRAT D'EXPLOITATION ET DE GESTION DES BATIMENTS,  
EQUIPEMENTS ET INSTALLATIONS DE GARES, STATIONS ET RESEAUX DE  
CARS ET TAXIS URBAINS DANS L'AGGLOMERATION DE DAKAR

TITRE PREMIER : Objet et nature du contrat

Article premier : Objet du contrat

Article 2 : Nature du contrat d'exploitation et de gestion

TITRE II : Obligations de XXXXX

Article 3 : Exploitation

Article 4 : Gestion

Article 5 : Entretien et réparation des ouvrages et installations

Article 6 : Exécution d'office de travaux d'entretien

Article 7 : Eclairage et surveillance

Article 8 : Transformations, améliorations des installations existantes et extension

Article 9 : Installations nouvelles

Article 10 : Contrôle des constructions et de l'entretien

Article 11 : Règlement intérieur et information des usagers

Article 12 : Tarifs

Article 13 : Surveillance

Article 14 : Statut du personnel

Article 15 : Compte rendu technique

Article 16 : Distribution des locaux commerciaux et sous – traitance des services divers

TITRE III : Obligations du CETUD

Article 17 : Etendue des obligations

TITRE V : De l'emploi des droits perçus par la XXXXX

Article 18 : Conditions

Article 19 : Révision des tarifs

TITRE VI : Dispositions diverses

Article 20 : Contrôle des comptes

Article 21 : Fin du contrat d'exploitation et de gestion

Article 22 : Election de domicile – Contentieux

Article 23 : Entrée en vigueur – Enregistrement

Fait à Dakar, le .....

ONT SIGNE

Pour la société

Lu et accepté

Pour la Ville de Dakar

Lu et approuvé

Pour le CETUD

Lu et approuvé

DESCRIPTION DES EQUIPEMENTS

		Surfaces (m2)
Bureau 1 et 2	2	12,96
Bureau 3	1	13,96
Salle commune 1	1	17,76
Salle commune 2	1	16
Blocs de 2 w. c	1	8,07
Blocs de 3 w. c	1	8,85
Abris		
Bloc de 2 abris jumelés	2	
Abris simples	2	

Gare de DAROUKHANE		Surfaces (m2)
Panneaux Publicitaires	3	
Commerces (boutiques)	4	37
Guérite	1	9
Toilettes publiques	4 box	15

STATIONS CARS RAPIDES ET TAXIS		Surfaces (m2)
Abris Chauffeurs		
Hopital FANN	1	9
Patte d'oie - Nabil Chouchair	1	9
Tally Boumack	1	9
Terminus Liberté VI	1	9
Total Abris chauffeurs	4	

Vespasienne		Surfaces (m2)
Patte d'oie - Nabil Chouchair	1	9
Terminus Liberté VI	1	9
Total Vespasienne	2	
Espace Prière		Surfaces (m2)
Hopital FANN	1	9

Patte d'oie - Nabil Chouchair	1	9
Front de Terre x Route des Niayes	1	9
Terminus Liberté VI	1	9
<b>Total Espace Prière</b>	<b>4</b>	
<b>Local Commerce</b>	<b>1</b>	<b>Surfaces (m2)</b>
Patte d'oie - Nabil Chouchair	1	9
Terminus Liberté VI	1	9
<b>Total Local Commerce</b>	<b>2</b>	
<b>Rampe de Sécurité</b>		
Patte d'oie - Nabil Chouchair	95 ml	
Marché Bou Bess	55 ml	
Front de Terre x Route des Niayes	52 ml	
<b>Total Rampe de Sécurité</b>	<b>202 ml</b>	
<b>Abris voyageurs</b>		
Marché Bou Bess	3	
Pédiatrie	2	
<b>Total abris voyageurs</b>	<b>5</b>	
<b>Equip.Mob.Urbains du Rés.de trpt.DKR</b>		
Abris autobus Type B1	30	
Abris autobus Type B2	41	
Poteaux autobus Type B1	225	
Poteaux autobus Type B2	225	
Appuis Ischiatiques	26	
Abris Cars Rapides Type C1	24	
Abris Cars Rapides Type C2	20	
Tableaux Cars Rapides Type C1	250	
Tableaux Cars Rapides Type C2	250	

# L'EXEMPLE DU RENOUVELLEMENT DU PARC DE CARS RAPIDES DANS LE CADRE DE LA REFORME DU SOUS-SECTEUR DES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS DE DAKAR

Soudou DIAGNE  
Secrétaire Exécutif  
CETUD - Sénégal

## INTRODUCTION

Pour faire face à la crise que traverse le sous-secteur des transports urbains, l'Etat du Sénégal, avec l'appui des partenaires au développement en l'occurrence la Banque mondiale et la Coopération française, dans le cadre de la composante transport urbain du programme de transport en Afrique Subsaharienne, a décidé de procéder à des réformes profondes.

Les grandes lignes de cette réforme sont contenues dans la lettre de politique sectorielle du gouvernement du 25 septembre 1996 élaborée sur la base d'une démarche concertée entre les acteurs publics et privés concernés et touchant aux principaux domaines du sous-secteur : le cadre institutionnel, le cadre financier, la restructuration des transports collectifs et le développement des ressources humaines.

L'objectif global est d'assainir le sous-secteur et d'assurer les conditions de son développement durable en le rendant plus attrayant à l'investissement privé.

Dans cette option, l'activité du transport public urbain par car rapide, essentiellement exercée par des opérateurs privés et occupant une place importante dans la satisfaction des besoins de déplacement urbain de Dakar, a été pris en compte. L'objectif spécifique est de revaloriser le secteur des cars rapides en l'aidant à se structurer en une organisation plus homogène, à rétablir sa crédibilité financière.

Parmi les actions identifiées pour cette revalorisation, figure le renouvellement du parc de cars rapides. Celui-ci se trouve dans un état de vétusté très avancé et les transporteurs sont dans l'incapacité financière de procéder à son renouvellement. Avec la dévaluation du F CFA intervenue en 1994, les coûts d'acquisition des véhicules ont fortement augmenté aggravant la situation financière des transporteurs.

Avec les difficultés rencontrées par la Société de Transport en Commun du Cap-Vert (SOTRAC) ayant conduit à sa liquidation en 1998, la part de marché dans la satisfaction des déplacements urbains à Dakar de ce mode de transport a connu cependant un regain d'activité avec une part de marché, passant de 18 % en 1980 à 66,4 % en 1998.

A l'examen du mode de fonctionnement du sous-secteur, de son organisation et de la situation financière de son exploitation, il résulte que le transport public urbain par car rapide n'est pas rentable pour diverses raisons (une multitude de petits propriétaires 1 300 environ cohabitant dans un cadre de concurrence anarchique, un défaut de transparence dans la gestion, une vétusté du parc prononcée, une faiblesse de la capacité des populations à payer le coût du transport, etc.

Cette situation dégradante du sous-secteur a un impact négatif dans la vie quotidienne des populations de Dakar qui considèrent le car rapide comme un mal nécessaire. Les pratiques d'exploitation, tel le sectionnement sont de nature à créer des distorsions dans le coût du transport aux heures de pointe. Des conflits permanents opposent usagers et personnel à bord des véhicules.

Une analyse du système des transports urbains montre qu'il est caractérisé par de nombreux dysfonctionnements dont les coûts sont évalués à plus de 108 milliards de francs CFA par année.

C'est à cet effet que la recherche d'un nouveau cadre de partenariat entre l'Etat et les opérateurs privés du transport s'est avéré nécessaire, compte tenu du caractère de service public de l'activité.

La présente communication a pour but de faire un exposé du nouveau cadre de partenariat défini dans le cadre de la réforme. Celui-ci ne s'inscrit pas dans les schémas habituels en l'occurrence la mise en concession, la gestion déléguée, l'affermage, etc. Il relève plutôt d'un système de partenariat public-privé beaucoup plus complexe dans le but de trouver une solution à un problème qui se pose à la fois aux pouvoirs publics et aux privés.

Il s'agira, après un rappel des différentes formes de partenariat vécues entre l'Etat et les opérateurs de transport de cars rapides et qui n'ont pas été couronnées de succès, de faire une présentation du nouveau cadre, notamment en ce qui concerne le dispositif institutionnel et juridique, le cadre financier ainsi que le dispositif technique, ainsi que des difficultés liées à sa mise en œuvre. Il s'agira ensuite de procéder à l'analyse des avantages et des risques du schéma proposé.

## 1. LES FORMES VECUES DE PARTENARIAT ENTRE L'ETAT ET LE SECTEUR PRIVE DE CARS RAPIDES

Le car rapide est un des modes de transport public urbain dans la région de Dakar dont l'existence remonte dans les années 1940. C'est en 1947 que le premier spécimen de cars considérés comme les ancêtres de cars rapides est apparu.

Compte tenu de la nature de l'activité et de son importance dans le développement urbain de Dakar, l'Etat a, au fur et à mesure, développé des formes de partenariat avec le secteur privé concerné.

Avec la création de la SOTRAC en 1971, ce mode de transport a été tout d'abord combattu par les pouvoirs publics puis tolérés. L'objectif fut de faire disparaître le secteur privé dans une activité à caractère public très dominant. Le monopole devrait donc revenir à la SOTRAC, société créée par l'Etat.

Compte-tenu du rôle prépondérant que les cars rapides ont joué par la suite dans la satisfaction des déplacements des populations urbaines de Dakar, en s'adaptant parfaitement au contexte socio-économique, la suppression de ce mode de transport a été abandonnée. L'activité a été maintenue pour les besoins de déplacements que la SOTRAC n'était pas en mesure de satisfaire. L'Etat a été amené de ce fait à intervenir à plusieurs reprises dans le renouvellement du parc en question.

La première opération date de 1976. Celle-ci a permis la mise à disposition de 650 véhicules au profit des opérateurs de transport dont les 450, pour la seule région de Dakar sous forme de crédit accordé par l'Etat, par le biais de la Société nationale de Garantie Automobile (SONAGA).

En 1981, dans le cadre de la politique menée par l'Etat, favorisant la création d'emplois non salariés, le sous-secteur des transports publics urbains a été ciblé. Des véhicules cars rapides ont été acquis avec l'appui de l'Etat et mis à la disposition des jeunes diplômés de l'université sous forme de crédit, par le biais de la SONAGA.

Ces deux opérations ont permis aux transporteurs, de procéder au renouvellement de leur parc. Celles-ci n'ont pas, cependant été couronnées de succès : les remboursements du crédit n'ont pas été effectués, mettant l'Etat dans une situation financière difficile de façon à ne plus développer cette forme de partenariat avec les opérateurs.

## 2. LE NOUVEAU CADRE DE PARTENARIAT

La conception du nouveau cadre a fait l'objet de deux études confiées successivement à deux consultants locaux, notamment le cabinet Coopers & Lybrand Dièye et le cabinet Access Finance.

La première étude avait examiné la possibilité de créer une société de leasing. Les conclusions n'ont pas permis la création d'une telle société compte tenu d'une part, de l'obligation, pour une société de leasing, d'être un établissement de crédit et d'autre part, des contraintes relatives à la contribution de l'Etat au capital. Cette participation est limitée à hauteur maximale de 25 % et il fallait trouver d'autres partenaires.

La deuxième étude a examiné la possibilité de création d'une ligne de crédit, en mettant en place tout le cadre juridique nécessaire à son fonctionnement pour permettre aux transporteurs d'acquérir des véhicules à des conditions financières douces.

Les mécanismes de financement existants sont en effet très contraignants, avec un taux d'intérêt très élevé et des délais de remboursement très courts. C'est le cas pour la Société financière et d'Equipeement (ex-SOGECA) dont la durée de remboursement maximale est de 48 mois, avec un taux d'intérêt de 25 % et un apport personnel compris entre 15 et 30 %.

Le mécanisme devrait être conçu de façon à diminuer le risque du non-remboursement qui a conduit les premières opérations à l'échec.

Dans le processus de recherche de solutions, l'Etat se préoccupe également de l'anarchie qui caractérise le sous-secteur et qui explique entre autres, les difficultés financières des transporteurs. Le but recherché est de valoriser l'exploitation des cars rapides au-delà de l'opération de renouvellement du parc.

Les conclusions de cette deuxième étude ont ainsi abouti à la définition d'un mécanisme accepté par l'Etat et les transporteurs. Il s'agit d'un mécanisme de crédit-bail qui permet aux transporteurs d'acquérir des véhicules en exploitation, sous forme de location avec une option d'achat à l'expiration du contrat.

## 2.1 Le dispositif institutionnel et juridique

Le montage institutionnel du mécanisme repose sur l'ensemble des intervenants ci-après :

- le partenaire au développement, en l'occurrence l'IDA auprès de qui le financement est sollicité ;
- l'Etat, à qui le crédit est accordé par l'IDA ;
- l'Association de financement, à qui l'Etat rétrocède le crédit et dont les membres sont pour l'essentiel, des groupements d'intérêt économique de transporteurs ;
- les Groupements d'Intérêt économique des transporteurs qui forment l'association de financement et qui sont au nombre de 12 pour les cars rapides et 1 pour les taxis ;
- le transporteur, membre d'un GIE ; 8 transporteurs pour un parc de 1 300 ;
- le gestionnaire de la ligne de crédit qui est une banque locale choisie après appel d'offres. il s'agit de la Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie au Sénégal (BICIS).

Un cadre juridique matérialise l'ensemble des relations contractuelles entre ces différents acteurs.

Tout d'abord, l'accord de crédit qui définit les conditions dans lesquelles l'IDA met à la disposition de l'Etat le crédit, ainsi que les conditions de mobilisation et de remboursement.

Pour la rétrocession de ce crédit, il a fallu procéder à la création des groupements d'intérêt économique (GIE) et de l'Association de financement composée de ces GIE, conformément aux règlements en vigueur au Sénégal.

L'association bénéficie d'une rétrocession du crédit de la part de l'Etat. Cela fait l'objet d'un accord subsidiaire de rétrocession qui définit les conditions de remboursement et d'utilisation des fonds rétrocédés à l'Etat.

L'Association de financement signe avec l'Etat une convention-cadre qui lui donne la capacité juridique de mener des activités d'épargne et de crédit.

La gestion de crédit est déléguée à une banque locale, sur la base d'un contrat de gestion qui définit les conditions financières, mobilisation des crédits et de recouvrement des créances.

Pour bénéficier d'un crédit, tout GIE doit signer la convention de crédit-bail avec le gestionnaire. Cette convention définit les grands principes d'octroi du crédit. La signature de cette convention est une obligation pour permettre ensuite aux membres des GIE, les transporteurs, de pouvoir bénéficier d'un crédit qui fera l'objet d'un contrat de crédit-bail à passer avec le gestionnaire.

## 2.2 Le cadre financier

Un ensemble de relations financières caractérise le partenariat entre l'Etat et le secteur privé.

L'Etat, bénéficie d'un crédit auprès de l'IDA à un taux concessionnel de 0,75 % remboursable à compter de l'année 2010, jusqu'à l'année 2040.

L'Etat rétrocède ce crédit à l'Association de financement à un taux d'intérêt de 6 % par an et une durée de remboursement égale, au plus à 6 ans. L'association conserve une marge de 2 % au maximum.

L'Association de financement délègue la gestion du crédit à un gestionnaire privé, une banque locale. Les coûts de cette gestion sont pris en charge par la marge de 2 % ci-dessus énoncée.

Les demandes de financement sont préparées et déposées par les GIE ayant signé la convention de crédit-bail pour le compte de leurs membres. Toutefois, les contrats de crédit-bail concernent directement le transporteur membre d'un GIE. Celui-ci doit verser un apport personnel équivalent à 25 % du coût du véhicule. Les 75 % restants seront remboursés sur une période de 5 ans au taux de 8 % avec un différé maximal d'un an. Durant toute l'opération, le véhicule est immatriculé au nom de l'Association de financement.

Le transporteur candidat à l'acquisition de véhicules doit également verser l'équivalent de trois mois de loyer sous forme de caution selon un échéancier équivalent à celui du remboursement du crédit (5 ans). Cette caution servira à prendre en charge, de façon solidaire au niveau des GIE, les impayés éventuels.

A la fin de l'opération, le transporteur a le choix entre procéder à l'achat et y renoncer.

Par ailleurs, parallèlement à ce mécanisme, les transporteurs ont la possibilité, dans le cadre de leur organisation (GIE et association de financement) de se cotiser pour faire face à des dépenses courantes.

## 2.3 Le dispositif technique

Le renouvellement du parc, au-delà du remplacement d'un véhicule vétuste par un véhicule neuf ou rénové comprend un volet technique indispensable à l'amélioration des conditions d'exploitation.

Tout d'abord, le véhicule fait l'objet d'un nouveau cahier des prescriptions techniques de façon à le rendre plus apte à répondre aux exigences d'un transport public urbain plus fiable et plus sécuritaire. Ce cahier a été élaboré de façon consensuelle.

Il est prévu ensuite, la signature d'une charte de qualité entre les transporteurs et le gestionnaire privé représentant l'Association de financement. Cette charte définit les obligations des transporteurs en vue de faciliter l'amélioration de la qualité du service offert à la clientèle. Elle répond au souci de professionnalisation de l'activité de transport public dans les domaines de l'exploitation, de l'organisation du personnel employé, de l'activité régulière des véhicules, de l'amélioration de la qualité du service offert à la clientèle tout en respectant les normes de sécurité et de pollution.

Il est prévu également la signature d'un cahier de charges d'exploitation définissant les obligations des pouvoirs publics et des GIE dans le cadre de l'affectation des lignes urbaines aux GIE. Par ces cahiers de charge, les GIE bénéficient d'une concession de lignes de la part des pouvoirs publics selon de nouvelles méthodes d'exploitation.



## 2.4 Le niveau de mise en œuvre et les difficultés rencontrées

Au stade actuel de sa mise en œuvre, le montage institutionnel est terminé. L'accord de financement subsidiaire rétrocédant le crédit à l'Association de financement est signé par les parties concernées.

Le contrat de gestion entre l'Association de financement et le gestionnaire privé, en l'occurrence la BICIS est en cours de négociation. La signature des autres contrats, notamment la convention cadre du crédit bail, la charte de la qualité et le contrat de crédit bail devra intervenir.

Tous les textes ont cependant été examinés par les opérateurs de transport.

La mise en œuvre de toutes ces actions a été jalonnée de difficultés, autant en ce qui concerne la constitution des GIE et la création de l'Association de financement. Le secteur étant très atomisé, la nécessité de procéder à des regroupements a fait l'objet de quelques réticences. Il a fallu de la sensibilisation pour arriver à constituer les GIE qui sont au nombre de 13, avec un parc de véhicules de 1357 cars rapides et un effectif de 446 transporteurs. Cette difficulté est d'autant plus réelle que le groupe que constituent ces acteurs est très hétérogène du point de vue de leur niveau de formation ; la plupart étant même illettrée.

Une autre difficulté soulevée est le niveau de l'apport personnel fixé à 25 %. Pour des véhicules d'un coût d'acquisition inférieur ou égal à 10 millions de francs CFA, les transporteurs estiment pouvoir respecter l'apport de 25 %. Dans le cas contraire, les transporteurs estiment ne pas être en mesure de respecter le versement de l'apport personnel.

L'appel d'offres n'étant pas encore lancé, ce problème a été suspendu. Les résultats des offres financières permettront d'entrevoir des solutions pour le respect par les transporteurs du versement de l'apport personnel fixé à 25 %.

## 3. LES AVANTAGES ATTENDUS

Le nouveau cadre de partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé des cars rapides présente des avantages attendus des deux parties.

### 3.1 Du côté des pouvoirs publics

L'application de toutes les dispositions doit permettre de doter la ville de Dakar d'un système de transport plus fiable et plus sûr. Ce qui est indispensable à l'essor économique du Sénégal, la ville de Dakar étant le lieu de concentration de près de 80 % des activités économiques.

La mise en application des nouvelles méthodes d'exploitation fera disparaître l'anarchie qui caractérise le secteur et avec elle, tous les dysfonctionnements y afférents (pollution, embouteillages, accidents de la circulation, pressions sociales, etc.).

Elle permettra une meilleure maîtrise des coûts du transport et des contraintes de service public.

## 3.2 Du côté des opérateurs privés

Le mécanisme ainsi défini permettra aux transporteurs de bénéficier de nouveaux outils de production plus performants et plus rentables dans des conditions financières adoucies.

En effet, les mécanismes de financement jusque là existants étaient très contraignants pour les transporteurs. Les taux d'intérêt s'avèrent très élevés 25 % et les délais de remboursement très courts 48 mois au maximum.

Les transporteurs devront connaître une amélioration de leurs recettes d'exploitation et le personnel à bord verra ses conditions de travail améliorées. Une étude réalisée sur les conditions de rentabilité montre qu'avec des véhicules de plus de 40 places, l'exploitation est rentable pour permettre aux transporteurs de s'acquitter des traites mensuelles.

Cette nouvelle organisation de la profession lui donnera donc plus de crédibilité et une meilleure capacité de négociation et de partenariat.

## 4. LES RISQUES

Le nouveau partenariat présente des risques aussi bien du côté des pouvoirs publics que du côté du secteur privé. Le principal risque serait la défaillance dans le remboursement du crédit. Cela aurait pour conséquence de disloquer le partenariat ainsi établi. Ce risque pourrait intervenir si les recettes n'arrivent pas à couvrir les charges ou s'il y a défaillance dans la gestion. La mise en place de la caution mutuelle et l'application des cahiers de charge relatifs à l'exploitation et la formation des transporteurs aux nouvelles méthodes indispensables de gestion devraient concourir à limiter fortement ce risque.

**LE FINANCEMENT PRIVE D'INFRASTRUCTURES  
PUBLIQUES DE TRANSPORT EN COTE D'IVOIRE**

**LIA Biagone Grégoire  
KOUAKOU KOUAKOU Romain  
BNETD - AIDET  
Côte d'Ivoire**

**I. CAS DE LA CONCESSION A UN OPERATEUR PRIVE  
DES SERVICES DE TRANSPORT PUBLIC  
DANS LES COMMUNES D'ABOBO ET DE YOPOUGON**

**1. RAPPEL DU CONTEXTE**

La Société des Transports Abidjanais (SOTRA), société d'économie mixte créée le 16 décembre 1960, bénéficiait jusqu'à une date récente du monopole du service public de transport en commun de voyageurs de la ville d'Abidjan sur la base d'une convention de concession la liant à l'Etat de Côte d'Ivoire.

Au cours des deux premières décennies de son existence, la SOTRA a évolué dans un environnement économique et financier favorable qui a contribué à la croissance continue de ses activités sur la période 1961-1990, pendant laquelle le parc a été multiplié par 28, passant de 43 véhicules en 1961 à 1 203 véhicules en 1990. A partir des années 1990, les effets de la crise financière ont nécessité la mise en œuvre d'un plan intérimaire recommandant une pause dans le développement du parc par le gel de nouvelles acquisitions d'autobus, la prolongation de la durée de vie technique du matériel roulant de 10 à 12 ans, la réduction de la réserve technique de 18 à 15 % du parc et le plafonnement des investissements.

A la dégradation continue de la situation financière, se sont ajoutées les difficultés opérationnelles induites par un profond déséquilibre entre l'offre et la demande de transport de plus en plus forte suite à l'extension spatiale (à partir des communes d'Abobo et de Yopougon) et à la croissance démographique de la ville d'Abidjan dont la population est passée de 2,2 millions d'habitants en 1990 à 2,8 millions d'habitants en 1995. Alors que la demande de transport indexée sur la population s'accroissait de manière significative au cours de la même période, avec une hausse de 29 %, l'offre de transport chutait de 38 %, passant de 1200 véhicules en 1990 à 750 véhicules en 1995.

Ce profond déséquilibre qui s'amplifiait au fil des ans s'est traduit par :

- la dégradation de la qualité des services en ligne de la Sotra (non-respect des fréquences, longues attentes aux arrêts, autobus surchargés, annulation des voyages programmés, multiplication des pannes etc ...),
- l'accroissement des coûts et principalement ceux induits par l'exploitation des longs parcours qui sont particulièrement déficitaires ;

- l'accentuation des difficultés financières de la Sotra.

Face à cette situation, le Gouvernement a adopté en 1994, un plan de restructuration fondé sur la réduction du périmètre de la Sotra par la concession à un opérateur privé de la desserte des communes d'Abobo et de Yopougon.

## 2. LES ENJEUX DE LA CONCESSION DE LA DESSERTE DE YOPOUGON ET D'ABOBO

La concession de la desserte des communes d'Abobo et de Yopougon résultant de la réduction du périmètre d'activité de la SOTRA, acteur principal du système des transports de la ville d'Abidjan, constitue un enjeu majeur dans la mise en œuvre des réformes du secteur des transports urbains qui s'inscrivent dans le cadre de la Politique d'Ajustement du Secteur des Transports (CI-PAST). Les effets attendus de l'ouverture du marché des services publics de transport en commun à deux opérateurs sont les suivants :

- le renforcement de la capacité d'offre globale du système des services publics de transport collectif d'Abidjan avec un accroissement du parc induit par l'exploitation du réseau concédé ;
- l'amélioration de la desserte de l'ensemble des réseaux et plus particulièrement celui du périmètre réduit suite au redéploiement du parc retiré de la zone concédée au nouvel opérateur ;
- la fluidité des transports dans les zones d'Adjamé et du Plateau par l'exploitation de l'interface d'Adjamé et l'utilisation optimale des voies périphériques qui conduisent à la gare sud du Plateau ;
- la réduction des distances de parcours et corrélativement la baisse des coûts d'exploitation des autobus ;
- l'amélioration de la qualité d'ensemble des services publics de transport par la réduction des temps d'attente aux arrêts et à la baisse du niveau d'encombrement dans les autobus.

## 3. LA DESSERTE DES COMMUNES DE YOPOUGON ET D'ABOBO

Les communes de Yopougon et d'Abobo, situées à la périphérie de la grande ville d'Abidjan font office de zone de peuplement et de la main d'œuvre pour les zones d'emplois qui sont localisées au centre et au sud de la capitale économique de la Côte d'Ivoire. Avec une croissance démographique très forte et une capacité d'extension sans égal, les communes d'Abobo et de Yopougon concentrent le tiers de la population d'Abidjan. La fonction urbaine qui se rattache à ces deux communes entraîne :

- un flux de déplacements domicile travail ou domicile école des plus denses au moyen des transports collectifs, notamment les autobus et les gbakas ;
- des distances de parcours extrêmement longs entre les communes sus citées et les centres d'emplois ou des écoles.

En rapport avec son poids démographique, le trafic Sotra généré par la desserte de ces deux communes ressort en moyenne à 80 millions de voyageurs/an, soit près de 35 % du trafic annuel de la SOTRA.

## 4. LA DESCRIPTION DU RESEAU CONCEDE

Le réseau concédé des communes de Yopougon a été essentiellement bâti autour des lignes exploitées par la Sotra. Il se caractérise par la création de 3 interfaces où se réalisent les correspondances entre les deux opérateurs à partir de 20 lignes qui desservent ces deux communes de la façon suivante :

- 5 lignes assurant les liaisons directes entre la gare sud et les communes d'Abobo et de Yopougon à partir des voies de desserte qui permettent d'éviter les tissus urbains d'Adjamé et du Plateau ;
- 14 lignes qui relient les deux communes à partir de l'interface principale qu'est la gare nord d'Adjamé ;
- 1 ligne en direction de la future interface d'Angré assurant les correspondances entre les communes d'Abobo et de Yopougon.

## 5. LANCEMENT DE L'APPEL D'OFFRES INTERNATIONAL

Sur la base des études réalisées par le cabinet Sofretu 4 complétée par celle élaborée par le BNETD 5, le Gouvernement a procédé à un appel d'offres international le 29 Septembre 1997 sur une période de 4 mois. Suite à cet appel d'offres, une seule offre émanant de la Société des Transports Urbains (Sotu) a été jugée recevable. La Société a reçu son adjudication du marché à titre provisoire lui ouvrant les négociations avec l'Etat qui ont abouti à la signature de la convention de concession le 18 septembre 1998 fixant au 31 décembre 1998 le début de l'exploitation effective du réseau concédé.

## 6. ETAT D'AVANCEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONCESSION

Trois ans après, force est de constater que l'exploitation du réseau concédé reste à l'état de projet suite aux difficultés réelles suivantes :

- la libération effective du capital de la Sotu ;
- la mise en œuvre du plan de financement des investissements ;
- le calendrier d'acquisition ferme des autobus ;
- l'aménagement de la voie Angré-Dokui ;
- la mise à disposition d'une plate-forme pour la construction d'une gare d'interface à Angré.

<sup>4</sup> Etude des modalités de concession des services de transport de Abobo et Yopougon , Sofretu/Sofrerail Juin 1996

<sup>5</sup> Concession à des opérateurs privés des services de transport public dans les communes d'Abobo et de Yopougon : Bnetd janvier 1997

### 6.1 La libération effective du capital

Initialement arrêté à 100 millions FCFA, le Capital de la SOTU est passé à 2 milliards suite à la concession de la desserte des communes d'Abobo et de Yopougon. Il se répartit comme suit :

SOTU, actionnaire majoritaire	: 1.500.000.000 FCFA soit 70 %
Etat de Côte d'Ivoire	: 200.000.000 FCFA, soit 10 %
Villes d'Abidjan	: 100.000.000 FCFA, soit 5 %
SOTRA	: 200.000.000 FCFA, soit 10 %

### Le bouclage du financement du capital

#### Parts des associés majoritaires

L'augmentation du capital qui devait faire suite à une assemblée générale des actionnaires programmée le 30 Octobre 1998 n'a pu se concrétiser à cette date. Suite à cet échec, les promoteurs ont essayé plusieurs tentatives de recherche de financement de leur part en intégrant celle-ci dans les options de financements des investissements négociés. Les différentes options exposées au gré des partenaires n'ont pas abouti à clarifier de façon nette le versement des parts de l'associé majoritaire.

Très récemment, le 7 septembre 2001, le soutien financier de la Sotu, (CLYMA Capital) vient d'effectuer un virement de 1,5 milliards FCFA correspondant à la part du capital de la SOTU. Ce montant, destiné à financer la réhabilitation des infrastructures de la SOTRA acquises à titre onéreux et la fourniture d'une partie du matériel roulant, semble être présenté comme la contre partie des actions détenues par l'associé majoritaire. Ce mécanisme déjà expérimenté par la SOTU ne saurait constituer une certitude en l'absence d'un acte notarié manifestant de manière irréfutable la validité juridique d'un tel acte.

#### Parts des associés minoritaires

Les parts de l'Etat et de ses démembrements qui représentent 15 % du capital, soit 300 millions FCFA, ont été entièrement libérées.

Dans le cadre d'une participation croisée qui permettrait aux deux opérateurs d'asseoir des rapports de partenariat moins conflictuels, la Sotra a été invitée par les pouvoirs publics à entrer dans le capital à hauteur de 10 %. De l'avis de la Sotra, ces parts qui représentent 200 millions de FCFA seront payés en nature, suite aux transactions qui seront effectuées sur la vente du dépôt de Yopougon dont le coût d'acquisition ressort à 700 millions FCFA.

Sur la base de ce qui précède, les associés minoritaires que sont l'Etat et la Sotra ont pratiquement matérialisé leur participation qui s'élève à 500 millions FCFA. Il reste à formaliser de manière irréfutable la part de l'associé majoritaire qui s'élève à 1,5 milliards FCFA.

### 6.2 La mise en œuvre du plan de financement des investissements

En l'absence du bouclage du capital de 2 milliards FCFA, les opérateurs ont tenté ça et là de rechercher des moyens de financement des investissements avec peu de succès.

Démuni de tout appui des institutions financières crédibles, notamment la SFI, la BAD et les banques commerciales locales, la SOTU s'est attachée les services d'organisme de type anglo saxon, sans pour autant aboutir à des conclusions de financement ferme. Les arguments avancés reposent sur la recherche d'un engagement ferme de l'Etat à verser la contrepartie financière des groupes subventionnés qui représentent 73 % du trafic généré par le réseau concédé.

### 6.3 Le calendrier d'acquisition des autobus

En réponse à l'avis d'appel d'offres, la SOTU proposait l'utilisation d'autobus standard fourni par le constructeur indien TATA. Après la signature de convention, et sur recommandation des pouvoirs publics, la SOTU a engagé des négociations avec un constructeur chinois à l'effet de fournir des autobus articulés et des autobus standard. Sur la base des premières négociations, la SOTU a communiqué le démarrage de ses activités en Février 1999.

Les échecs successifs de négociation du plan de financement ont conduit l'opérateur à proposer plusieurs dates qui n'ont jamais été honorées.

Après négociation avec ses nouveaux partenaires, courant septembre 2001, les responsables de la SOTU ont annoncé un programme d'acquisition du matériel roulant établi comme suit.

- \* 350 autobus neufs de marque MAN montés au Maroc pour un montant de 30 Milliards FCFA ;
- \* 150 autobus d'occasion ;
- \* 450 bus neufs d'origine américaine à commander ultérieurement.

Les projets d'acquisition d'autobus font ressortir un parc cumulé de plus de 1000 autobus dont 150 bus d'occasion. Ce parc est sans commune mesure avec le niveau du parc estimé par la SOTU en réponse à l'appel d'offres international où ses prétentions se limitaient à 200 autobus standards, soit 20 % du parc annoncé par la compagnie. En dépit de l'annonce de ce programme aucun calendrier ferme, fondé sur les documents de commande des autobus, n'a été fourni.

En multipliant par 5 le parc initialement projeté pour la desserte du réseau concédé, la SOTU court le risque, toutes choses étant égales par ailleurs, de sur-dimensionner son parc. Ce risque pourrait s'accroître avec la mise en œuvre à moyen terme du train urbain sur la liaison Anyama-Treichville qui intègre une grande partie du trafic de voyageurs généré par la commune d'Abobo.

### 6.4 L'aménagement de la voie Angré-Dokui

Le prolongement du bitumage de la voie Angré – Dokui, long de 500 mètres est à la charge de l'Etat. Les études relatives à l'aménagement de cette voie ressortent un coût d'investissement de 600 millions FCFA HTVA. Initialement programmé en 2001, son financement n'a pu être retenu dans le budget 2001.

### 6.5 La mise à disposition d'une plate-forme à Angré

Le site de la plate-forme de 2 ha, situé dans le quartier d'Angré, a été retenu. Les formalités d'attribution suivront ainsi que la réalisation des travaux de la plate forme à la charge de l'Etat.

## 7. IMPACT DU RETARD DE LA MISE EN EXPLOITATION DU RESEAU SOTU

Initialement prévu pour le 31 décembre 1998, et trois ans après, force est de constater que la Sotu n'a toujours pas démarré l'exploitation et jusqu'à ce jour, aucun calendrier précis n'a pu être proposé par ses dirigeants compte tenu, il est vrai, de l'environnement socio-économique et politique du pays depuis décembre 1999. Il faut noter par ailleurs que la Sotu n'a pas été en mesure de présenter jusqu'ici des garanties suffisantes quant à sa crédibilité opérationnelle et surtout financière pour mener à bien l'exploitation effective des services concédés.

De ce point de vue, la concession est perçue par l'opinion et les usagers comme un échec dont les conséquences accentuent la désarticulation du système des transports urbains en perpétuant les effets pervers qui ont nécessité la réduction du périmètre d'activité de la Sotra.

### 7.1 Le gel des investissements et la perte de compétitivité de la SOTRA

Le retrait de la SOTRA des communes d'Abobo et de Yopougon étant liée à la mise en exploitation effective des autobus de la SOTU, les perspectives de développement des activités de la Sotra s'en trouvent contrariées. En effet, les incertitudes qui pèsent sur le projet Sotu ne permettent pas à la Sotra de conduire, avec une visibilité certaine, une politique de développement à moyen et long termes essentiellement fondée sur :

- l'évolution du parc adaptée à la demande qui s'appuierait sur un programme d'acquisition d'autobus neufs favorisant le rajeunissement du parc ;
- le redéploiement du parc sur la périmètre réduit qui aurait permis le renforcement des lignes déficitaires et les ouvertures de nouvelles lignes constamment sollicitées par les usagers.

Handicapée par la poursuite de ses activités sur l'ensemble de son réseau initial avec un parc vieillissant, la Sotra subi la désaffection des usagers dont le un trafic estimé à 233 millions de voyageurs en 1995 est tombé à 200 millions de voyageurs en 2000, soit une chute de 15 % . Cette baisse du trafic voyageurs est la conséquence de la dégradation de la capacité d'offre de la Sotra qui est passée d'un autobus pour 1600 habitants en 1990 à un autobus pour 4700 habitants en 2000.

La baisse régulière du trafic voyageurs a réduit de façon significative le poids de la Sotra dans le système des transports urbains; ainsi sa part de marché est passée de 47 % des déplacements en 1988 à 27 % en 1998.

### 7.2 Le développement des taxis communaux

Les difficultés opérationnelles de la Sotra, accentuée par le retard du projet Sotu, ont largement contribué à l'enracinement des woro-woro perçus par les usagers comme

une alternative salvatrice face à la lourdeur du système conventionnel. En effet, à la faveur d'un environnement incitateur, marqué par la libéralisation des importations de véhicules d'occasion intervenue en 1996, toutes les communes ont entrepris une vigoureuse politique de transport communal qui, en trois ans, a permis de multiplier par 2,5 le niveau du parc qui est passé de 3 100 véhicules en 1996 à 7 800 véhicules en 1998.

L'accroissement de l'espace de desserte s'est accompagné d'une augmentation de leur part de marché qui a été pratiquement multipliée par 3 au cours de la période 1988-2000 durant laquelle, elle est passée de 6 % à 17 % des déplacements.

## CONCLUSION

Soumis à des investissements particulièrement lourds et de fortes contraintes qui pèsent sur leur rentabilité, les services publics de transport urbain ont toujours été considérés en Afrique comme un prolongement de la politique sociale du Gouvernement, octroyant à ce sous secteur un caractère pratiquement régalien. Dans cet environnement très marqué par la puissance publique, le processus de la concession de la desserte des communes d'Abobo et de Yopougon à un opérateur privé est une initiative novatrice en Afrique Sub-Saharienne qui brise ainsi le monopole d'Etat sur les transports urbains.

Les difficultés de mise en œuvre de l'exploitation du réseau concédé, trois ans après la signature de la convention de concession, amènent de nombreux observateurs à conclure à l'échec dont les causes peuvent être exposées comme suit :

- un contexte socio-économique défavorable ;
- le manque de visibilité dans la conduite du projet dû à la faible expérience de la Sotu dans le montage financier ;
- l'absence d'un partenaire technique de référence ayant une expérience dans la construction et l'entretien des autobus ;
- l'absence d'un partenaire technique de référence ayant une expérience avérée dans l'exploitation d'un réseau de Transport collectif ;
- l'absence de soutien des institutions financières de référence exprimant les doutes sur la crédibilité technique et financière des promoteurs.

## II. CAS DU PROJET DE PONT A PEAGE RIVIERA-MARCORY A ABIDJAN

### 1. CONTEXTE GENERAL DU PROJET

Dans le cadre de sa politique de relance économique, le Gouvernement a élaboré un vaste programme pluriannuel de construction d'infrastructures d'intérêt général dont le financement, la mise en œuvre et l'exploitation sont assurés par des opérateurs privés, choisis par voie d'appels d'offres internationaux, dans le cadre de conventions de concession de type « B.O.T » (Build Operate and Transfer) ou « B.O.O. » (*Built, Own, Operate*).

Grâce aux efforts soutenus d'assainissement de son économie et de l'environnement légal et réglementaire ainsi que du cadre des affaires, la Côte d'Ivoire retrouve peu à peu la confiance de la communauté financière internationale et offre désormais, aux investisseurs privés, des opportunités intéressantes de rentabilité.

La réalisation du programme des projets d'infrastructures d'intérêt général à financement privé dont le Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement (BNETD) assure la maîtrise d'œuvre, répond entre autres, aux objectifs majeurs suivants :

- résorber le déficit cumulé en infrastructures enregistré sur la décennie 1980-1993 en raison de la crise économique ;
- renforcer et améliorer le réseau national d'infrastructures pour le rendre plus performant et internationalement compétitif ;
- soulager les finances publiques afin de permettre à l'Etat de concentrer ses ressources sur les secteurs sociaux (éducation, santé), ou régaliens (sécurité, justice, etc...) ;
- impliquer davantage le secteur privé dans le développement de l'activité économique pour en faire le moteur de la croissance ;
- promouvoir les potentialités économiques de chaque région en développant notamment des services de proximité.

Le programme des projets d'infrastructures d'intérêt général à financement privé, anciennement dénommé « Travaux de l'Eléphant d'Afrique » a été lancé le 22 février 1996. Le projet du 3<sup>ème</sup> pont d'Abidjan (Riviera-Marcory), objet de la présente communication, s'inscrit dans ce cadre.

Notre intervention va s'articuler autour des points suivants :

- dans un premier temps, nous présenterons le projet et ses objectifs ;
- dans une seconde phase, nous définirons le montage financier adopté ;
- et enfin, en troisième et dernier point, nous présenterons l'état d'avancement du projet ainsi que les perspectives à venir.

### 2. DESCRIPTION ET OBJECTIFS DU PROJET

L'extension importante et rapide que connaît la ville d'Abidjan depuis quelques années, notamment dans la commune de Cocody principal quartier résidentiel, a rendu

nécessaire la création d'une nouvelle voie de liaison Nord-Sud, raccordée à un ouvrage d'art.

La construction du pont Riviera-Marcory répond donc à la nécessité de relier les quartiers Nord-Est en pleine expansion et Sud-Est de la capitale économique ivoirienne, séparés par la lagune Ebrié, d'assurer ainsi un contournement rapide d'Abidjan côté Est, et décongestionner les deux ponts existants (Pont Général De Gaulle et Pont Houphouët-Boigny) aujourd'hui en voie de saturation.

L'ouvrage projeté est composé d'un Pont de 2 x 3 voies en lagune de 1.558 mètres de long et de 28,40 mètres de large, avec un trottoir de 3 mètres, une digue de 384 mètres côté nord (Riviera).

Les accès sud (raccordement au boulevard VGE) et nord (raccordement au boulevard Mitterrand) sont longs respectivement de 2.075 mètres et 2.606 mètres ; la longueur totale du projet s'établit ainsi à 6.615 mètres.

Le projet comporte par ailleurs un échangeur au carrefour VGE et trois ouvrages secondaires en passage supérieur dont 1 côté sud et 2 côté nord.

### 3. MONTAGE FINANCIER

Pour atteindre les objectifs décrits plus haut, le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire a décidé de faire réaliser un pont à péage assurant le franchissement de la lagune Ebrié dans le cadre d'une concession de travaux publics et de service public accordée par l'Etat à un exploitant privé.

La réalisation du projet a été ainsi concédée au Groupe BOUYGUES pour une durée de 30 ans après un appel d'offres international.

Le montant total des besoins de financement du projet à la charge du concessionnaire s'élève à 91 milliards de FCFA environ. Les coûts imputables à l'Etat (échangeur VGE, déplacement des réseaux et installation des populations affectées par le projet) ressortent à 17 milliards de FCFA HT-HD. L'Etat a sollicité et obtenu de la BOAD et de l'AFD, des prêts d'un montant global de 11 milliards de FCFA pour le financement des volets échangeur VGE et déplacements de réseaux.

### 4. REGIME FINANCIER DE LA CONCESSION

#### 4.1 En ce qui concerne le Concessionnaire

##### a) - La rémunération du concessionnaire

La conception, le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage sont concédés sous le régime de la concession aux risques, frais et périls du concessionnaire dans les conditions des documents relatifs à la concession. Toutefois, les ressources du concessionnaire doivent lui permettre d'atteindre l'équilibre financier de la concession. Dans cet optique, le concessionnaire dispose de la liberté tarifaire. Seulement, le tarif moyen pondéré déterminé par le concessionnaire pour la catégorie n° 1 d'usagers (véhicules légers) ne pourra excéder le montant fixé en valeur date de référence à 650 FCFA (6,50 FF).

### b) – Avantages fiscaux accordés au concessionnaire

Quelques avantages fiscaux sont consentis au Concessionnaire. En effet :

\* Sont exonérées de la retenue à la source au titre des Bénéfices Non Commerciaux (BNC) les sommes versées par le Concessionnaire et/ou l'Entrepreneur en contrepartie des prestations suivantes :

- mise à disposition de personnel ;
- frais de siège (plafonné à 8 % du coût des travaux) ;
- assistance technique ;
- mission de conseil, contrôle ou surveillance ;
- location de matériel ;
- études de nature scientifique, géologique ou technique et travaux d'ingénierie avec plans y afférents.

\* A compter de la date de signature de la Convention de Concession et jusqu'à la date du dernier remboursement des sommes dues au titre des Accords de Financement, sans que la durée des avantages accordés ne puisse dans tous les cas être supérieure à dix (10) ans à compter de la Date de Mise en Service, le concessionnaire est exonéré :

- de la TVA, de l'ASDI et de la TPS qui seraient exigibles à l'occasion de l'acquisition de matériaux, matériels, équipements et services contribuant directement et exclusivement à la construction de l'ouvrage concédé ainsi qu'aux renouvellements et grosses réparations réalisés pendant les dix (10) premières années de la Période d'Exploitation ;
- de la TVA, du droit de douane et du droit fiscal d'entrée sur les matériaux, matériels et équipements contribuant directement et exclusivement à la construction de l'ouvrage concédé, aux travaux de renouvellement et de grosses réparations réalisés pendant les dix (10) premières années de la période.

Les différentes exonérations ci-dessus visées accordées à la Société Concessionnaire s'étendent à l'Entrepreneur pendant la phase de construction de l'ouvrage concédé.

- de l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC). Cette exonération s'applique également à l'impôt minimum forfaitaire ;
- des contributions de patentes et de licences ;
- de l'impôt foncier lié aux propriétés bâties et non bâties ;
- de la collecte de la TVA, des timbres de quittance, de tout autre impôt et charge assimilables, sur les péages ;
- de l'impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM), pour les dividendes distribués par la société concessionnaire durant la période d'exonération de BIC ;
- de l'impôt sur le Revenu des Créances (IRC), pendant la période de remboursement des prêts.

### 4.2 En ce qui concerne l'Etat

La rémunération de l'Etat porte sur un droit d'usage versé par le concessionnaire. En effet, en contrepartie du droit d'exploiter le service concédé et de l'usage des Biens concédés, le concessionnaire paiera à l'Autorité Concédante une redevance composée de deux parties :

- 3 % du montant du chiffre d'affaires trimestriel du concessionnaire ;
- un pourcentage des dividendes distribuées la même année par le concessionnaire égal à :
  - \* 25 %, dès lors que le TRI des capitaux propres, calculé sur la période allant de la date de la signature de la convention de concession jusqu'à (y compris) l'année précédente, aura atteint 15 % ;
  - \* 50 % dès lors que ce taux aura atteint 23 % sur la même période.

### 5. Etat d'avancement du projet

Suite à la signature de la convention de concession entre l'Etat de Côte d'Ivoire et la Société de Construction du Pont Riviera-Marcory – SOCOPRIM (société de droit ivoirien constituée par le Groupe BOUYGUES) intervenue le 14 novembre 1997, chacune des deux parties a engagé toutes les actions relevant de ses obligations.

Les accords de financement entre la SOCOPRIM et les bailleurs de fonds (emprunts SOCOPRIM) ont été signés les 10 et 19 novembre 1999, à Abidjan. Les contributions des bailleurs se présentent comme suit :

- SFI, Chef de file des bailleurs (filiale B.M.) : 21 milliards de FCFA (3 milliards en dette subordonnée, 18 milliards en dette senior) ;
- BAD : 18 milliards de FCFA (dette senior) ;
- PROPACO (filiale AFD) : 10 milliards de FCFA (dette senior) ;
- BOAD : 6 milliards de FCFA (dette senior) ;
- BANKAUSTRIA : 5 milliards de FCFA (dette senior) ;
- CAA (C.I.) : 2,8 milliards de FCFA (dette subordonnée) ;
- Fonds de Prévoyance Militaire (C.I.) : 1,2 milliards de FCFA (dette subordonnée).

Le capital de la société concessionnaire est de 27,8 milliards de FCFA et se répartit comme suit :

- Etat de Côte d'Ivoire : 4,9 milliards de FCFA (déjà versé : 2,7 milliards) ;
- BOUYGUES : 15,8 milliards de FCFA ;
- DEG : 4,65 milliards de FCFA ;
- TOTAL : 1,25 milliards de FCFA ;
- CAA : 1,2 milliards de FCFA.

Suite aux événements politiques de décembre 1999, les bailleurs de fonds ont informé la société SOCOPRIM, concessionnaire du projet, de leurs inquiétudes et réserves eu égard aux incertitudes qui pesaient, sur le financement et la poursuite du projet. Ainsi, la BANKAUSTRIA s'est désengagée du financement du projet le 31 janvier 2000. Au mois de mai 2000, le concessionnaire a pu palier cette défection par la BANK OF AFRICA dont la contribution s'élève à 5 milliards de FCFA.

La partie ivoirienne a pour sa part satisfait aux diligences qui lui incombent, à l'exception de la mise en vigueur du marché de l'échangeur VGE (retard dû aux sanctions appliquées par l'AFD ; marché actuellement en cours de signature au Ministère de l'Economie et des Finances) et de la publication de l'arrêté relatif à l'étude d'impact de l'échangeur VGE (en cours de traitement au Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie).

Le 24 mai 2000, le concessionnaire a informé la partie ivoirienne de ce que les événements politiques survenus en Côte d'Ivoire fin décembre 1999 et la non satisfaction dans les délais requis de l'ensemble des conditions préalables au premier tirage sur les Prêts ont engendré des surcoûts de l'ordre de 5 milliards de FCFA (coûts de démobilisation, de veille et de remobilisation de l'Entrepreneur; frais de fonctionnement de la société concessionnaire; actualisation du coût des travaux; frais des prêteurs).

Le concessionnaire, les sponsors et l'Entrepreneur ont proposé la solution ci-après, pour financer ces surcoûts (les Prêteurs ayant refusé d'augmenter le montant de leurs contributions) :

- l'entrepreneur (SACPRM) prend à sa charge les surcoûts (coûts de fonctionnement et de repli de ses matériels, actualisation coût travaux), à la condition que l'ouvrage principal enjambant la lagune ("projet privé") soit réalisé avec un tablier mixte (béton-acier) et que SACPRM soit exonéré des redevances de contrôle d'importation et statistiques (accord de principe obtenu du Ministère de l'Economie et des Finances) ;
- les sponsors acceptent de financer les surcoûts du concessionnaire (frais fonctionnement, frais financiers prêts) par une augmentation de leur participation au capital de la société concessionnaire. En contrepartie, la date de démarrage du versement de la redevance due au Concédant (l'Etat) devrait être différée et la durée de la concession augmentée (10 ans de plus au moins, soit 40 ans de concession au lieu de 30 ans).

Alors que la partie ivoirienne était en attente d'éléments complémentaires d'appréciation des différents surcoûts, fournis le 6 juillet 2000 par la SOCOPRIM, pour définir sa position et donner une suite définitive aux requêtes du concessionnaire, la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Société Financière Internationale (SFI) ont respectivement adressé à la Société SOCOPRIM, les 16 septembre 2000 et 19 octobre 2000, une lettre lui signifiant leur décision d'annuler leur engagement.

Huit (8) mois après cette décision des bailleurs de fonds principaux du projet, le Gouvernement a organisé, le 11 juin 2001, une table ronde, regroupant tous les partenaires impliqués dans le projet, notamment les bailleurs de fonds. Il ressort de cette rencontre que les bailleurs, bien qu'ayant annulé leur engagement au projet à un moment, restent toujours intéressés et sont prêts à reprendre l'évaluation technique et financière du projet dans sa nouvelle conception, pont enjambant la lagune en tablier mixte ou béton-acier. Une date prévisionnelle de démarrage des travaux a été annoncée pour le courant du mois d'avril 2002.

Globalement, comme on le constate, ce projet d'envergure qui a été bien ficelé au niveau du montage financier et technique, a enregistré un "un demi succès" eu égard à l'important ralentissement dont il est l'objet ces derniers mois. Cette situation de léthargie est en grande partie imputable au contexte socio-politique trouble et instable qu'a connu la Côte d'Ivoire depuis le mois de décembre 1999.

## SPHERE PUBLIQUE – SPHERE PRIVEE : LA PRIVATISATION DE L'ENTRETIEN ROUTIER AU BURKINA FASO

**ZAGRE Désiré**  
*Directeur Général*  
*SLM – Burkina Faso*

### INTRODUCTION

Situé au cœur de l'Afrique occidentale, le Burkina Faso fait partie des quinze pays enclavés d'Afrique. Sa population est d'environ 10 500 000 habitants pour une superficie de 274 200 km<sup>2</sup>.

Face aux nombreux défis à relever, le pays s'est engagé depuis 1992 dans un Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PASEC-T). Ce programme composé de trois volets (routes, chemins de fer et aviation civile) vise à améliorer les services des transports et à viabiliser les entreprises du secteur.

Dans le cadre du volet route qui absorbe 72 % des 200 Milliards de Francs CFA du budget PASEC-T, le Gouvernement a pris trois engagements d'ordre financier, technique et institutionnel.

#### ➤ Engagements financiers

Un budget d'entretien courant révisé à la hausse. La répartition de l'ensemble des ressources à hauteur de 60 % pour l'entretien courant et 40 % pour les constructions neuves.

#### ➤ Engagements techniques

100 % des travaux d'entretien périodique et de réhabilitation confiés à l'entreprise et la rétrocession progressive des travaux d'entretien courant aux PME.

#### ➤ Engagements institutionnels

Réorganisation de la Direction Générale des Travaux Publics, restructuration du Centre de Formation Professionnelle, création d'une Société de Location de Matériels (S.L.M) en lieu et place de la Direction du Matériel des Travaux Publics.

Cette dernière mesure a été l'objet de réticence de la part de l'Administration Burkinabè compte tenu de sa portée sociale (réduction des effectifs de la Direction du Matériel) et économique (doute quant à la viabilité même de la S.L.M).

### 1. LA PRIVATISATION DES TRAVAUX D'ENTRETIEN ROUTIER

Avant l'adoption du Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PASEC-T) en 1992, les travaux d'entretien périodique et d'entretien courant étaient réalisés en régie par les brigades de la Direction Générale des Routes.

La privatisation concernait initialement :

- 100% des travaux d'entretien périodique et de réhabilitation ;



- 80 à 90% des travaux d'entretien courant des routes bitumées et des routes en terre.

Les difficultés rencontrées avant la réforme se situaient à plusieurs niveaux :

- insuffisance et irrégularité des crédits alloués par l'Etat ,
- faible taux de disponibilité des engins 300 à 500 heures par an ,
- utilisation abusive du matériel par l'Etat (réquisition) et par le personnel.

Aujourd'hui grâce aux réformes, ces difficultés tendent à disparaître. En effet, la création de la SLM, le recours aux PME pour l'exécution des travaux et la mise en place de procédures rapides de décaissement des règlements ont fortement contribué à enrayer les nombreuses difficultés.

L'exécution des travaux d'entretien courant est assurée sur la base d'un programme annuel arrêté le 31 août de chaque année pour l'année suivante selon les étapes ci-après :

- Préparation des dossiers d'appels d'offres selon un manuel de procédure ;
- Lancement des appels d'offres et signature des marchés avant le 31 décembre ;
- Exécution des travaux par les PME attributaires suivant un ordre précis de programmation des tâches ;
- Contrôle des travaux par la Direction Générale des Routes ;
- Etablissement des décomptes mensuels et paiement dans les délais prescrits.

La privatisation de l'exécution des travaux d'entretien routier présente de nombreux avantages :

Les travaux payés sont ceux qui ont été effectivement exécutés et contrôlés ;

Le parc d'engins est exclusivement mis au service de l'entretien routier ;

Le réseau routier connaît un niveau de qualité supérieure à la situation d'avant privatisation.

## 2. LE PROGRAMME SECTORIEL DES TRANSPORTS ET DU TOURISME (PSTT)

L'une des grandes innovations intervenue dans le domaine routier au Burkina depuis la tenue de SITRASS 5, est l'élaboration par le Gouvernement du PSTT qui couvre 85 % du réseau classé soit environ 13 000 km.

Il faut rappeler que le territoire burkinabè compte 2 types de réseau routier :

- Le réseau classé long de 15 271 km, dont 6 697 km de routes nationales, 3 581 km de routes régionales et 4 993 km de routes départementales ;
- Le réseau des pistes rurales ou réseau tertiaire qui totalise 46 095 km.

Le Programme Sectoriel des Transports et du Tourisme 2000-2004, dans son volet route, a un coût total de 396 Milliards de FCFA. Il couvre les tâches essentielles en matières de construction et d'entretien routier. Après un an de mise en œuvre, il serait prématuré de faire un bilan du PSTT. On peut toutefois retenir que le Gouvernement a pu honorer

ses engagements en réservant un budget de 5 Milliards de FCFA pour l'entretien courant au cours de l'exercice 2000 et 5,5 Milliards de FCFA pour l'exercice 2001.

En ce qui concerne l'entretien périodique, la réhabilitation et la construction des routes bitumées dont le financement est assuré par les Bailleurs de Fonds étrangers, ils devraient permettre un meilleur désenclavement du Burkina notamment en direction des pays comme la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali.

Les perspectives de financement du secteur des pistes rurales sont bonnes. Elles concernent un montant de 27 Milliards de FCFA réparties entre la KFW, le FED, la BID et l'AFD.

## 3. LA CREATION DE LA SOCIETE DE LOCATION DE MATERIELS (SLM)

L'une des principales mesures d'accompagnement de la privatisation de l'entretien routier au Burkina Faso a été la création de la SLM en lieu et place de la Direction du Matériel des Travaux Publics (DMTP).

### 3.1 Les objectifs

Trois objectifs principaux ont milité en faveur de la création de la S.L.M.

#### 3.1.1 Améliorer la gestion du matériel

L'exploitation du parc d'engins par la DMTP a souvent fait l'objet de critiques sévères concernant :

- Le faible taux de disponibilité des machines
- Le manque d'entretien
- L'absence de plan de renouvellement
- L'hétérogénéité des marques

La mauvaise gestion des stocks de pièces de rechange

#### 3.1.2 Faciliter le développement des PME dans le secteur de l'entretien routier

- En réduisant par le biais de la location le capital requis pour accéder à la profession ;
- En attirant l'attention des dirigeants des PME sur la conduite des chantiers en leur épargnant les difficultés de la gestion d'un parc à matériels ;
- En leur faisant bénéficier d'une saine concurrence dans la profession par un accès égalitaire au matériel ;
- En leur permettant à terme d'acquérir leurs propres équipements.

#### 3.1.3 Permettre à la Direction Générale des Routes de se défaire d'actifs mal ou non utilisés

A ce sujet, on peut noter qu'en 1992, le parc de la DGR était composé de 388 matériels lourds et 308 véhicules légers et petits matériels.

La SLM avec seulement 128 engins et 20 petits matériels retenus, atteint de meilleurs rendements que l'ex-DMTP.

### 3.2 Conditions de succès

A la création de la S.L.M, il fallait qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour présager d'un succès de l'opération.

a) Sur le plan institutionnel, il s'agit pour l'Administration d'allouer un budget propre à l'entretien routier. Pour rendre ce budget accessible aux opérateurs du secteur, il convient d'alléger les procédures de passation des marchés, de liquidation et de paiement des décomptes.

b) Sur le plan financier, la S.L.M doit bénéficier d'une autonomie de gestion au vrai sens du terme. La seule structure de suivi de sa gestion doit être son Conseil d'Administration. Dans l'hypothèse où elle n'a que des apports en nature au démarrage de ses activités, l'Etat qui est l'actionnaire de référence peut lui accorder un prêt pour couvrir ses frais de fonctionnement.

### 3.3 La privatisation de la SLM

Créée en 1993 sous forme d'une Société Anonyme dont le capital était détenu majoritairement par l'Etat, la SLM après 6 années d'exploitation bénéficiaire avait commencé à montrer des signes de faiblesse.

En effet, la société a bénéficié en 1993 d'un apport en nature d'un matériel dont le niveau de vétusté était très élevé :

- 58% des engins avaient plus de 10 ans
- 42 % avaient un âge compris entre 5 et 10 ans

L'ensemble de ce parc (engins, camions et petits matériels) avait été apporté au capital de la SLM pour une valeur de 817 Millions de FCFA. Il y avait là un véritable problème comptable qui se posait dû au fait que la valeur de renouvellement était cinq fois supérieure à la valeur d'apport. La société ne pouvait donc pas renouveler son parc à partir de son cash flow.

Plusieurs voies pouvaient être explorées pour résoudre ce problème :

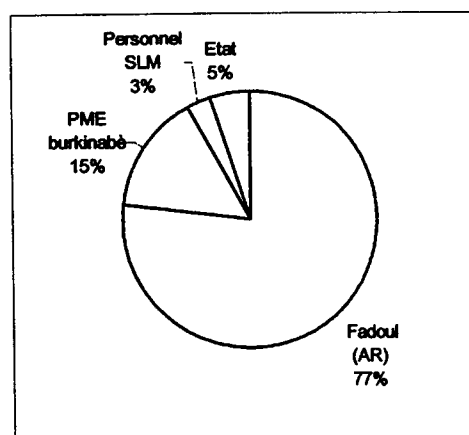
- La Société contracte un prêt auprès des banques et organismes de crédit avec l'aval de l'Etat ;
- L'Etat cède ses parts dans le capital à des opérateurs privés à charge pour ces derniers de renouveler le parc.

Cette dernière solution a été retenue en 1999 avec le schéma suivant :

- Cession de 77 % du capital à un actionnaire de référence
- Cession de 15 % du capital aux PME de l'entretien routier
- Cession de 3 % du capital au personnel de la SLM
- Conservation par l'Etat de 5 % du capital

Un appel d'offre a été lancé en décembre 1999 pour le choix de l'actionnaire de référence. A l'issue du dépouillement des offres, le GROUPE FADOUL a été adjudicataire.

Graph 1 : Répartition du capital social de la SLM



Privé : 95 %  
Public : 5 %  
Pas de capitaux étrangers

Les points suivants peuvent être retenus de cette opération de privatisation :

- Une plus-value de 70% enregistrée sur la valeur nominale de chaque action ;
- L'engagement pris par l'actionnaire de référence d'investir la somme de 3 milliards de FCFA en 3 ans pour renouveler le parc de la société ;
- Le maintien de tout le personnel de la société et le recrutement de nouveaux agents en fonction des besoins créés par l'acquisition de nouvelles machines.

### CONCLUSION

La privatisation de l'entretien routier au Burkina Faso qui a suscité au départ des inquiétudes de la part des opérateurs du secteur, a donné jusqu'à présent des résultats satisfaisants aussi bien au niveau de la qualité du réseau routier, qu'au niveau de la promotion des PME.

Aujourd'hui, on est en droit de se demander si le financement de l'entretien courant à hauteur de 5 Milliards de FCFA assuré chaque année par le Trésor Public pourra être décaissé à temps et de façon durable quand on connaît les difficultés de nos Etats africains dans le domaine. C'est le lieu de se demander s'il ne serait pas opportun de créer un Fonds Routier alimenté par les taxes sur les hydrocarbures et le péage.

## LE FINANCEMENT PRIVE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

**Christophe RIZET**  
*Chargé de recherche*  
*INRETS - France*

Pour permettre la croissance économique, les besoins en infrastructure sont très importants, dans les pays en développement plus encore que dans les pays développés. En Afrique, en raison de la faible densité de population et de richesse, les besoins de financement correspondant aux réseaux d'infrastructures de transport représentent une charge plus importante que dans les autres continents en pourcentage de la richesse produite. Comme partout, la route absorbe la majorité des financements destinés au secteur des transports et une part non négligeable du Budget de l'Etat. Quelle pourrait être la contribution du financement privé pour réduire le recours au budget public et accélérer la réalisation des réseaux ?

Pour tenter de préciser les avantages et les limites du financement privé pour financer les infrastructures publiques nécessaires à relancer la croissance des pays africains, nous commencerons par donner quelques exemples de financements privés à travers le monde, afin de montrer la diversité des objectifs de ces montages institutionnels : exploitation d'une infrastructure existante, rénovations ou constructions d'infrastructures nouvelles. Dans une seconde partie nous aborderons la question du partage des financements et du risque au niveau du projet puis, dans la troisième partie, au niveau macro-économique pour esquisser les contraintes et limites macro-économiques du financement privé.

### 1. EXEMPLES DE FINANCEMENTS DE ROUTES ET AUTOROUTES A TRAVERS LE MONDE

Il existe en fait une large gamme de modalités de financements qui va du tout public au tout privé. Le principe du financement privé est de confier par un contrat à un opérateur privé, le soin de construire une infrastructure, par exemple une autoroute, puis de l'entretenir et de l'exploiter pendant une durée déterminée (entre 15 et 75 ans pour les autoroutes) à l'issue de laquelle l'infrastructure redevient la propriété de l'Etat. Durant cette période le péage acquitté par les usagers permet au concessionnaire de payer ses frais de fonctionnement (entretien et exploitation), de rembourser le montant de ses emprunts émis pour financer la construction et de rémunérer ses fonds propres. Ce montage correspond à une concession dans la tradition française ou au BOT<sup>6</sup> dans

---

<sup>6</sup> Build Operate and Transfer : L'opérateur finance et construit l'infrastructure qu'il entretient et exploite pendant une durée limitée (15 à 75 ans pour les infrastructures de transport). A la fin de cette période l'infrastructure redevient la propriété des pouvoirs publics ; BTO Build Transfer and Operate ou encore BOO, Build Own and Operate, ce qui équivaut à une concession de durée illimitée.

les pays anglo-saxons. Ce qui différencie cette opération de l'intervention du privé sur la construction, par exemple par un contrat de construction, est la prise de risque du secteur privé par les capitaux investis dans le projet. De nombreuses variations sont possibles autour de cette forme courante que nous nous efforcerons de présenter à travers quelques exemples qui illustreront le financement des routes et autoroutes à travers le monde. Parmi ces variantes, la concession de remise à niveau et d'entretien des routes avec exploitation de l'infrastructure<sup>7</sup>, semble susceptible d'être adaptée au cas africain.

### 1.1 En France : évolution des objectifs de la mise en concession

Les premières concessions autoroutières, en France, ont été attribuées à partir de 1956 à des Sociétés d'Economie Mixtes (SEM) étroitement contrôlées par la puissance publique et dont les emprunts annuels étaient programmés dans le budget de l'Etat. L'objectif principal était de permettre les péages qui, pour des raisons juridiques, étaient interdits à l'Etat. Dans la décennie qui suit, trois sociétés privées obtinrent également des concessions ; deux nouveaux objectifs apparaissent alors : faire appel à des capitaux privés et mettre les concessionnaires en concurrence pour faire baisser les coûts et accélérer la construction du réseau.

A la suite d'erreurs de prévisions de trafic, deux de ces concessionnaires privés tomberont en faillite ; leurs réseaux seront repris par les SEM qui, plus anciennes, disposaient d'un cash flow suffisant. Le troisième concessionnaire privé, après avoir passé le cap difficile, a obtenu de nouvelles sections en concession, son réseau s'étendant ainsi, comme celui des 3 SEM. Ces dernières ont une plus grande autonomie que dans la période précédente.

Les emprunts sont garantis par l'Etat, à hauteur de 75 % pour les SEM et de 40 à 70 % pour les sociétés privées et sont plafonnés annuellement dans le contrat de concession en fonction du marché financier (Zembry-Mary 2001). Ces emprunts garantis par la puissance publique représentent une part importante du financement total aussi ce mode de financement ne décharge que partiellement la dette publique dont on rappelle qu'elle est limitée à 60 % du PNB par les critères de convergence de l'Union européenne.

Par la suite différentes réformes se sont efforcées, toujours pour accélérer le rythme des investissements, d'assurer une meilleure péréquation entre les tronçons rentables et les tronçons 'd'aménagement du territoire'. Ces réformes sont controversées, notamment par l'Union européenne, au nom de la transparence et de l'égalité des conditions de concurrence entre soumissionnaires aux appels d'offre. Depuis 1981, cette péréquation est facilitée par un Fonds de redistribution des ressources entre les SEMCA. Ainsi, la rente que constitue ces péages maintenus sur des liaisons amorties permet de financer la desserte des régions à faible trafic et l'aménagement du territoire ; ce mode de financement a ainsi permis à la France de se doter, en un demi-siècle, d'un réseau performant et étendu.

<sup>7</sup> Ce qui correspond à l'affermage français ou au contrat de leasing ; dans ce cas l'entrepreneur n'investit qu'un montant faible, relativement au coût total du service

### 1.2 Les *shadow tolls* en Europe

Comme en France, beaucoup de sociétés concessionnaires d'autoroutes en Europe sont des SEM. Globalement, dans 16 pays européens, sur 51 000 km d'autoroute 17 000 (33 %) sont concédés dont seulement 4548 km (9 %) à des concessionnaires privés. Toutefois le système des concessions présente parfois des différences importantes par rapport au cas français.

Sept pays pratiquent comme la France un péage direct par l'utilisateur mais 8 pays pratiquent ou envisagent de pratiquer les 'shadow tolls', système dans lequel ce sont les pouvoirs publics qui rémunèrent le concessionnaire sur la base du volume de trafic observé. Par rapport au financement routier classique par le budget, ce système de péage fictif ajoute des coûts financiers non négligeables, principalement dus à la rémunération des capitaux privés engagés. Par rapport aux péages classiques, tout en conservant de nombreux avantages, les shadow tolls ne découragent pas les usagers de prendre la nouvelle autoroute, en raison du montant du péage et en raison des rares points d'entrée et de sortie qui rallongent la distance. Ils suppriment également le coût de la perception des péages, estimée en fonctionnement à 10 - 15 % des recettes auxquels il faut ajouter les coûts de construction des gares de péage, près de 10 % du coût de construction de l'infrastructure. Pour l'Etat, ces péages fictifs font passer, au moins en partie, la charge du financement du Budget à la compagnie concessionnaire, allégeant ainsi la dette publique et permettant une répartition des charges financières sur une longue période. Mais le coût final est supporté par le contribuable et non l'utilisateur : contrairement aux péages classiques, qui fournissent 57 % des dépenses routières en France (1995), un peu moins du tiers en Espagne (1996) et le quart en Norvège (1993) (Bousquet et Fayard 2001), les péages fictifs ne fournissent pas de nouvelles sources de revenu pour financer le réseau.

### 1.3 Etats-Unis

Aux USA, la présence de nombreux niveaux d'autorité publique (fédéral, Etat ...) a rendu possible des expérimentations très variées en matière de propriété et de régulation de l'infrastructure. On retrouve deux grands principes : le premier est que les réseaux d'infrastructure sont des instruments de développement économique et le second est que ce développement est une affaire d'initiative privée (Jacobson et Tarr 1993). Les routes urbaines ont été financées principalement par l'appropriation de la rente foncière, les péages n'étant généralement utilisés que pour les zones de faible densité. La première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle a connu l'âge d'or des routes privées à péages, en particulier dans les zones de faible densité de l'Ouest. Parfois, pour compenser leurs dépenses importantes en capital, les Etats cédaient des terrains aux compagnies routières afin de leur permettre de bénéficier de l'augmentation de la rente foncière. Mais, contrairement aux autorités locales, ces compagnies ne pouvaient pas bénéficier dans la durée de l'augmentation de la valeur foncière car elles ne sont pas autorisées à prélever de taxe foncière. Ceci a probablement favorisé le retour des routes à péage dans le giron des pouvoirs publics à partir de la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle. Le recours aux péages pour garantir la disposition de routes dans les zones à faible densité a connu un regain dans les années 1930-40, principalement à travers les "public authorities" ; comme les compagnies de péages du siècle précédent, ces autorités

avaient une délégation pour exproprier les terres mais elles restaient dans les mains des états, les investisseurs privés intervenant pour garantir la dette. Les routes à péage de nombreux Etats ont été construites ainsi, durant cette période et en 1973 il y avait près de 7 000 km de routes à péage aux Etats-Unis. Pourtant la plupart des autoroutes et beaucoup de grandes routes sont non seulement propriété de l'Etat mais aussi gratuites. Les recettes correspondantes sont les taxes sur le carburant affectées, et les redevances d'usage des camions et bus. Les compagnies privées interviennent non comme propriétaires mais comme exploitants des stations d'essence et restaurants dans les aires d'arrêt, et comme sous-traitant des ouvrages.

Dans les villes, les péages et redevances n'avaient pas cours et le financement des routes s'efforçait, sous de nombreuses formes, de récupérer l'augmentation de la valeur foncière. Puis, au 19<sup>ème</sup> siècle, les politiciens devenant sensibles aux enjeux financiers et électoraux des routes, les municipalités reprirent les investissements routiers en main, et les financèrent par les impôts ainsi que l'augmentation de la valeur imposable des terrains riverains. Vers la fin du siècle, ce sont les aménageurs qui ont construit les routes, se payant ensuite sur la vente des lots. Généralement ces nouvelles rues revenaient à la commune, en contrepartie d'une exemption d'impôts locaux pour les riverains pendant un certain temps. Parfois la propriété de la rue est transférée non à la municipalité mais à une association de copropriétaires qui prélève des charges pour l'entretien de la rue mais dans les deux cas, la charge de l'investissement et de l'entretien routier est supportée non par l'utilisateur mais par le propriétaire riverain. La possibilité d'exclure les personnes ou les activités indésirables a favorisé le développement des ces routes privées, en zone résidentielle comme en zone commerciale ou d'activité.

1.4 Au Japon

Au Japon, l'investissement routier utilise au maximum les ressources du pays, publiques et privées. Outre l'impôt général, les principales sources de financement sont les taxes sur le carburant et sur les véhicules affectées au fonds routier, et le Programme d'investissement et de prêt (PIP) ; à travers ce dernier, l'épargne de la poste et des caisses de retraite est drainée vers l'investissement public d'infrastructure et rémunéré.

Financements pour différentes catégories de routes au Japon en 1989

	Total	Part des différentes sources		
		Budget Etat	Budget local	PIP
	Milliards de Yen			
Routes à péage	2580	7,9	2,9	89,1
Routes nationales	4300	57,1	42,9	0
Routes locales	2600	0	100	0
Total	9480	28,1	47,7	24,2

Les routes à péages sont financées principalement à travers les emprunts des PIP mais les péages et remboursements d'emprunts ne sont pas comptabilisés par projets : il y a péréquation et les tronçons qui font des profits, généralement les plus anciens, qui ont

le plus de trafic et ont été construits à une époque où les coûts de construction étaient moins élevés, permettent de rembourser ceux qui sont déficitaires. La règle est qu'une route qui ne peut pas rembourser au moins 50 % de ses coûts de construction n'est pas retenue. Toutefois, si le gouvernement ou les collectivités locales jugent que cette route est très importante pour leur développement ou leur aménagement, alors ils participent à son financement, principalement à travers les fonds dédiés qui contribuent pour 46 % de l'ensemble des dépenses routières au Japon (Acharya et al. 2001).

1.5 Pays En Développement

Cette tendance vers le financement privé est encore plus sensible dans les pays en développement, d'une part parce que le manque de fonds y est plus crucial par rapport aux besoins en investissements, d'autre part parce que cette tendance s'est développée plus tardivement. En Afrique du Sud les BOT privés ont été prévus par la loi dès 1983, lorsque les routes à péages ont été autorisées. La première route à péage a été ouverte en 1984 et, en 1999, l'Afrique du Sud comptait 31 sections de route à péage totalisant 1226 km ; à partir de 1994, 6 sections ont été attribuées sous forme de BOT, dont 3 ouvertes en 99 totalisant 198 km (J. Louw 2001). Au Brésil, le programme de concessions routières a pour objectif central l'entretien et à la restauration du réseau existant. Ce programme qui a débuté en 1993, s'intègre dans une politique générale de décentralisation et de transfert au privé d'une part de plus en plus importante des services publics. La part de la richesse nationale consacrée au réseau routier (1,5 millions de KM) était insuffisante et décroissante : de 1,5 % du PIB en 1975 à 0,5 en 82 et 0,3 en 88 ; non seulement la croissance du réseau routier se ralentit, de 1 % en 1975 à 2 % en 96 mais les ressources manquent même pour entretenir le réseau existant. Le gouvernement Brésilien, abandonnant l'objectif de construction de nouvelles routes, a adapté le schéma de concession de type BOT en ROD (Recupérate, Operate and Devolution ou Rénovation, Exploitation et Restitution ; Ribeiro et al. 2001).

Le financement des routes en Corée est assez comparable à celui du Japon, en particulier pour les routes à péage. La Corporation Coréenne d'Autoroutes (CCA), comme celle du Japon, établit une péréquation entre les routes rentables et celles des zones de faible densité. Ses principales sources de financement sont les fonds propres du gouvernement, les recettes de péages, les emprunts et obligations (bonds), les revenus des services annexes et les commissions. Pour fiabiliser le financement routier, la Corée a également créé un fonds routier alimenté par des taxes dédiées, sur le carburant et sur les véhicules. Ces taxes représentent près du quart de l'investissement total. En 1991 le budget de l'Etat compte pour 33 % des investissements routier du pays, les collectivités locales pour 53 % et le reste soit 14 % de la CCA. Enfin la Corée a lancé un premier BOT pour la route entre Séoul et le nouvel aéroport d'Incheou.

2. LE FINANCEMENT PRIVE DES INFRASTRUCTURES : ASPECTS MICRO

Que le financement soit public ou privé, ce sont les pouvoirs publics qui prennent la décision de construire une infrastructure de transport, en raison d'une part des externalités liées aux infrastructures de transport et, d'autre part, de la nécessité de

procéder à des expropriations qui ne peuvent être décidés que par les pouvoirs publics. Cette décision publique s'appuie sur l'évaluation de la rentabilité économique : si le projet a une rentabilité socio-économique suffisante, il doit être construit, d'un point de vue économique, même si sa rentabilité financière est faible ou négative. A charge alors, pour les pouvoirs publics de rétablir une rentabilité financière attractive s'ils désirent attirer un opérateur privé.

## 2.1 Les différentes catégories de risque et leur partage

Un projet d'infrastructure comporte des risques importants et souvent à long ou très long terme. On distingue habituellement (Sarment 93)

- Le risque technique de dépassement des coûts par rapport aux estimations initiales : coûts de construction (les risques sont particulièrement importants pour les travaux de sous-sol, cf. tunnel sous la manche) et coûts d'exploitation, qui sont en principe mieux maîtrisés par le concessionnaire.
- Le risque commercial ou risque de recettes, qui dépend beaucoup de la qualité des prévisions de trafic et des tarifs pratiqués.
- Et le risque politique (risque pays), lié aux décisions publiques telles qu'une hausse de la fiscalité sur le carburant, une variation du taux de change, voire le rapatriement des bénéfices ou même la guerre. L'appréciation de ce risque est un élément majeur dans la décision du secteur privé de participer au financement alors qu'il est parfois sous évalué pour les capitaux publics.

Dans la situation idéale chacun devrait supporter le risque qu'il maîtrise : le concessionnaire exploitant le risque commercial et le risque technique d'exploitation, le concessionnaire constructeur le risque technique de construction, les pouvoirs publics le risque politique. En pratique, ces risques sont mêlés : la construction d'une infrastructure concurrente est un risque politique (lié à une décision publique) qui a un impact évident sur le risque commercial.

## 2.2 Les différentes catégories de fonds, leurs risques et leurs rémunérations

Les soumissionnaires à un appel d'offres de concessions regroupent généralement entreprises de travaux publics et exploitants qui se partagent le risque avec les prêteurs, principalement des banques. Il leur sera d'autant plus facile de trouver à emprunter que les autres catégories de fonds sont importantes et que le risque du projet sera estimé faible. Le financement du projet réuni alors :

- Les fonds propres apportés par les actionnaires, dont la rentabilité est assurée par le *cash flow* résiduel, après le service de la dette ; l'objectif des actionnaires est d'assurer la rentabilité maximum de ces emprunts et les profits attendus seront fonction du niveau de risque estimé.
- La dette : les emprunts peuvent être garantis par les actionnaires ou sans recours ou à recours limité (en risque). Les prêteurs, généralement des banques, cherchent à éviter le risque de n'être pas remboursés et demande une rémunération du capital, fixée à l'avance, d'autant plus grande qu'ils estiment leurs risques élevés. Ainsi le coût financier de l'investissement privé augmente avec le risque. Certains emprunts sont garantis par la puissance publique ; ils

présentent alors un risque moindre pour les prêteurs et donc un coût financier plus faible. La SNCF par exemple dont les emprunts sont garantis par l'Etat, dispose d'un excellent rating auprès des banques alors qu'elle serait en faillite selon des critères privés.

- Enfin les projets d'infrastructure de transport bénéficient souvent de subventions publiques, non remboursables.

Le niveau de "privatisation" du financement, est déterminé par l'importance respective de ces différentes catégories de financement.

## 2.3 Rentabilité attendue d'un projet et coût de financement

Une fois répartis les risques entre le secteur public et les investisseurs privés, il convient de vérifier la rentabilité financière pour ceux-ci et la "bancabilité" du projet. Le principal critère de rentabilité globale retenu pour l'évaluation financière d'un projet d'infrastructure est le Taux de Rendement Interne (TRI) défini comme le taux d'actualisation  $r$  qui annule la somme des cash-flows sur la durée du projet<sup>8</sup>. Ce TRI donne donc un indicateur de la rentabilité financière sur l'ensemble du capital. En pratique il faut différencier la rentabilité des capitaux empruntés, qui seront rémunérés et remboursés selon un échéancier prédéterminé, de celle des capitaux engagés en fonds propres, qui seront rémunérés sur le solde, une fois assuré le service des emprunts. Les chiffres indiqués ci dessous datent du début des années 90<sup>9</sup>. Le taux de rentabilité collective exigé par l'Etat pour retenir un projet est alors de 8 % ; ces taux n'ont ici qu'une valeur relative, dans la comparaison des différents coûts de financement.

Le taux attendu par le concessionnaire, pour la rémunération de ses fonds propres est bien entendu fonction des risques estimés et tient compte du délai de remboursement. Dans les pays considérés comme 'sans risque politique majeur', le rendement minimum attendu (en 1993) pour la rémunération de ces investissements est de l'ordre de 17 à 25 % sur la durée de vie du projet, soit 25 à 30 % pendant la période de construction, et de 12 à 14 % pendant la période de rémunération. La part de ces fonds propres est variable mais représentent souvent environ 20 % du capital de départ. Il est clair que ce rendement minimum attendu peut être plus important pour les pays africains.

La rémunération de la dette incorpore différents éléments : taux d'intérêt de base, commissions et marge bancaire. Cette dernière est établie en tenant compte des risques du projet et de son environnement. Par rapport au taux de base, les emprunts 'à recours limité' nécessitent, en raison du risque encouru, une marge supplémentaire de l'ordre de 2 % pour un emprunt à long terme. A ces marges s'ajoutent différentes commissions, de l'ordre de 1.5 %, pour le montage du dossier.

Pour se prévenir du risque de non-paiement, les banques, au montage financier du projet, surveillent que les recettes prévues soient largement supérieures aux près qu'elles accordent. Elles demandent généralement un rapport de couverture du service

<sup>8</sup>  $\sum (-I_i + R_i - C_i) / (1+r)^i = 0$  avec  $I_i$  Investissement de l'année  $i$ ,  $R_i$  Recette d'exploitation de l'année  $i$ ,  $C_i$  Coût d'exploitation de l'année  $i$ .

<sup>9</sup> Ils sont cités par Sarment (93) et Fève (93).

de la dette (Debt service cover ratio : Cash-flow de l'année t / remboursement de l'année t) compris entre 1,5 et 2 selon le risque attribué au projet. Cette contrainte imposée par les banques limite le recours à l'emprunt.

#### 2.4 Les moyens d'établir une rentabilité financière suffisante

Si l'évaluation économique juge le projet économiquement justifié pour la collectivité mais la rentabilité financière est insuffisante pour attirer des investisseurs privés, il est logique que les pouvoirs publics apportent leur contribution à la réalisation du projet ; ils disposent alors de nombreux moyens pour améliorer la rentabilité financière et permettre ainsi aux capitaux privés de s'investir.

- Les aides directes : subventions, très fréquentes pour les autoroutes concédées, fourniture de terrains (notamment en urbain), prise en charge des routes d'accès.
- Les aides indirectes : garanties d'emprunts et autres facilités financières.
- La définition du projet lui-même : associer une partie à fort trafic pour faire passer une infrastructure dont le trafic et la rentabilité sont jugés insuffisants,
- Le montant du péage et ses critères de révision

### 3. APPROCHE MACRO-ECONOMIQUE DU DEVELOPPEMENT PAR LE FINANCEMENT PRIVE

Historiquement, l'objectif principal du financement privé est d'échapper à la contrainte des budgets publics, qui ne permettent pas le financement d'investissements très importants ou pas assez rapidement : c'est le cas par exemple des chemins de fer en Europe et d'une partie du réseau routier des Etats-Unis. Mais le financement privé des infrastructures publiques présente aussi, du point de vue de la collectivité, un certain nombre d'autres avantages et inconvénients potentiels que nous rappellerons brièvement

- Le simple fait de constituer un organisme autonome, muni de son propre budget et d'une comptabilité claire, même si cet organisme est une émanation directe de l'Etat, permet de fixer contractuellement ses objectifs et ses relations financières avec les pouvoirs publics.
- Un financement privé est susceptible de permettre une meilleure maîtrise des coûts de construction et d'exploitation : comme dans toute forme de privatisation, la 'souplesse' du secteur privé lui permet surtout de réduire la masse salariale. Toutefois il existe des contre exemples flagrants à cette 'règle' de meilleure maîtrise des coûts par le secteur privé : le canal de panama ou, plus proche de nous, le tunnel sous la manche.
- L'exploitant privé sera plus commercial, et s'adaptera mieux aux besoins et au goût des usagers. S'il est en même temps l'investisseur, il est susceptible de mettre en œuvre des projets ou des solutions techniques plus innovantes.
- En revanche le moteur de l'entreprise privée est la recherche du profit ; outre les conséquences que cela entraîne pour la régulation du projet (clarification nécessaire du niveau de prix et de la qualité du service offert dans le contrat de

concession), le financement privé induit aussi un coût financier supplémentaire. La SNCF estime par exemple, pour ses investissements de nouvelles voies de TGV, qu'un point supplémentaire sur le coût des ressources financières accroît de 10 % le coût d'un projet<sup>10</sup>.

#### 3.1 Financements publics par le budget, les fonds spéciaux et la péréquation des péages

Le financement public classique des infrastructures de transport se fait par le budget de l'Etat mais nous avons vu que d'autres modes de financement publics existent, qui ont plus ou moins d'importance selon les pays. Le fonds routier alimenté par différentes taxes routières, sur le carburant ou les véhicules a permis aux Etats-Unis de financer le réseau Interstate.

En France, le principe d'unicité du Budget de l'Etat s'oppose théoriquement à ces fonds routiers qui échappent au contrôle démocratique de l'assemblée nationale. En pratique différents fonds spéciaux d'investissement routier ont fonctionné par le passé et continuent à fonctionner aujourd'hui<sup>11</sup>. Et le système autoroutier français qui permet une péréquation spatiale des péages sur les autoroutes s'apparente à une fiscalité sans être soumis au contrôle démocratique par le biais du vote du budget, même s'il est soumis au contrôle de la cour des comptes. L'existence de cette manne financière suscite bien des convoitises et a conduit à financer des autoroutes dont la rentabilité économique est faible. Dans le même temps, d'autres secteurs tout aussi utiles à la société, tels que les hôpitaux ou la justice, souffraient de sous investissements.

Lorsque le financement se fait par des investissements directs étrangers (IDE) le pays bénéficiaire n'a pas d'emprunt à rembourser mais ces capitaux pèsent plus tard sur la balance des paiements lorsque les investisseurs étrangers décident de rapatrier dans leur pays d'origine les profits qu'ils réalisent. Les IDE ne sont donc pas sans coût financier mais plutôt à coût différé. Dans les pays qui ont connu une montée en puissance de ces IDE dans les années 90, ces rapatriements prennent de l'importance<sup>12</sup>. De plus ces IDE sont concentrés dans un petit nombre de pays<sup>13</sup>, et les pays capables d'attirer les investisseurs sont les mêmes que ceux qui donnent confiance au banquiers. Pour les autres pays, et en particulier la majorité des pays d'ASS, malgré les efforts du FMI et de la Banque Mondiale, les IDE ne peuvent pas être considérés comme un moyen de financement alternatif à l'endettement. Le problème est alors de trouver un équilibre entre l'épargne intérieure et le recours au financement venant de l'étranger, les investissements directs pesant alors moins que les emprunts sur la balance des paiements. Enfin Moran (98), analysant sur une période de 15 ans les effets de 200

<sup>10</sup> Cf. Fève (1993). Notons que Schwartz et Taroux (2001) concluent ainsi leur étude sur le financement des investissements publics : Les infrastructures d'utilité publique non directement gérées par l'Etat mais par des entités publiques tels les gestionnaires d'infrastructure devraient pouvoir bénéficier des mêmes conditions d'emprunt, ce qui diminuerait la charge de financement et donc l'endettement à terme.

<sup>11</sup> FARIF (Fonds pour l'Aménagement de l'Ile de France) et FITT (Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et de voies navigables) ; cf Papon (1997).

<sup>12</sup> 10 à 15 % des exportations en Argentine et au Brésil selon Chavagneux (2001)

<sup>13</sup> Le principal secteur concerné par les IDE est l'extraction de matières premières ; cf. Pigato (2000)



projets d'IDE répartis dans 30 pays, estime qu'une large part d'entre eux (jusqu'à 45 %) ont eu un effet négatif sur les conditions de vie du pays hôte.

### 3.2 Financement des infrastructures et croissance économique

Le premier élément de réponse de la théorie économique à la relation entre financement des équipements publics et croissance économique a été apporté par Keynes avec son effet multiplicateur : les dépenses publiques, de quelque nature qu'elles soient, jouent un rôle positif sur la relance d'une économie déprimée et sur l'emploi, surtout quand les travaux sont financés par le déficit budgétaire ou par l'emprunt à l'étranger. Dans cette approche, la croissance est tirée par la demande et le rôle de la dépense publique est de la stimuler.

Depuis les années 70, la théorie met davantage l'accent sur l'importance de la compétitivité de l'offre pour stimuler la croissance. Dans cette perspective, les dépenses publiques n'améliorent pas nécessairement la compétitivité de l'économie, alors qu'elles sont financées par des ressources qui auraient pu permettre d'autres financements : l'argent prélevé par les pouvoirs publics pour financer des routes aurait pu être mieux utilisé par le privé pour investir dans d'autres secteurs.

A la fin des années 80, les économistes redécouvrent le rôle des équipements collectifs dans la fonction de production et réhabilitent les infrastructures publiques mais la relation optimale entre capital public et capital privé reste encore inexplicée. Amable et Châtelain (1995) analysant la crise de la dette en 1982, considèrent que les difficultés du privé ont accentué l'endettement public et que ces effets ont été amplifiés par une fiscalité favorisant les prêteurs étrangers par rapport aux entreprises nationales par l'exonération des charges d'endettement. Ainsi, la dette publique s'est trouvée gonflée par les dettes privées garanties par l'Etat. La croissance des charges d'endettement privées peut aussi faire baisser les ressources fiscales nécessaires au financement public des infrastructures ainsi qu'au remboursement de la dette publique extérieure. Dessus et Herrera (1996) analysant économétriquement la relation optimum entre capital public et capital privé trouvent un rôle positif des infrastructures publiques mais constatent une tendance des PED à s'éloigner de la situation 'optimale' pour la croissance de l'allocation de leur épargne entre secteur public et secteur privé.

### CONCLUSION : PARTENARIAT ET COHERENCE GLOBALE DES INVESTISSEMENTS

Les besoins de financement des infrastructures sont très importants comparés aux ressources publiques, budget et emprunts d'Etat confondus. Le secteur privé ne peut pas non plus y répondre seul, en raison de la rentabilité financière insuffisante de certains projets et de risques trop élevés. Lorsque la rentabilité économique justifie la réalisation du projet et que sa rentabilité financière ne permet pas son financement par le seul secteur privé, les pouvoirs publics doivent alors intervenir et prendre en compte les externalités. Pour une utilisation optimum de leurs ressources rares, les pouvoirs publics doivent alors faire un choix entre financer sur ces seules ressources publiques un nombre limité de projets ou aider un nombre plus important de ces projets jusqu'à les rendre éligibles au financement privé.

Cette deuxième option permet d'augmenter le montant total des ressources à investir mais elle augmente en même temps le coût global du financement et permet par ailleurs de mieux maîtriser les coûts de construction et d'exploitation. Le choix entre ces deux options dépendra alors de la ressource la plus rare : si les projets rentables économiquement mais non financièrement sont rares au regard des ressources financières disponibles, alors la priorité sera donnée aux financements publics. Si au contraire, comme c'est généralement le cas, ces projets sont nombreux alors le partenariat public privé doit être envisagé.

Les fonds routiers et autres systèmes de ressources affectées se classent le plus souvent du côté des financements publics. Mais leur caractéristique principale est d'échapper au contrôle normal des dépenses publiques par le parlement ce qui peut conduire à une utilisation non optimale des ressources publiques telles que des dépenses d'infrastructures routières qui seraient moins prioritaires que d'autres équipements, autres modes de transport ou équipements collectifs.

En fait les investissements publics doivent être décidés et financés en fonction et au fur et à mesure de l'augmentation réelle de la richesse du pays et sans anticipation exagérée. Pour les emprunts, la dette du pays, comme celle d'une entreprise, doit être maîtrisée par la capacité réelle de remboursement liée aux projets qui doivent être socio-économiquement et financièrement rentables, c'est à dire permettre de dégager à terme de l'épargne intérieure pour les financer. C'est le rôle de la planification à moyen terme d'indiquer les enveloppes d'investissement optimales pour chacun des secteurs de l'économie et de veiller à la cohérence macro économique de l'ensemble.

### RÉFÉRENCES

- Acharya, Morichi, Tsutsumi (2001) : comparative studies of road investment policies in selected Asian countries ; WCTR Séoul 21 p.
- Amable et Châtelain (1995) : Croissance et capital public dans une économie d'endettement ; in Revue Economique, mars 1995, pp. 157-167.
- A.J. Baird (2001) : Trends in port privatisation in the world top 100 container ports ; Paper presented to the, WCTR Séoul 20 p.
- B.F. Bousquet et A. Fayard (2001) : Road Infrastructure concession practice in Europe ; 47 p.
- Alain Bonnafous (2001) : Transport infrastructure and private financing – a profitability rate paradox ; WCTR Séoul, 8 p.
- C. Chavagneux (2001) : A quoi servent les investissements étrangers ? in Alternatives Economiques n° 195, p.55.
- L. Davezie et R. Prud'homme (93) : L'économie du partenariat public privé en matière d'infrastructures ; in L'expérience française du financement privé des équipements publics ; éd. Economica, pp.45-55.



- S. Dessus et R. Herrera (1996) : Le rôle du capital public dans la croissance des PED au cours des années 80, Centre de Développement de l'OCDE, document technique n° 115
- M. Fève (1993) : Le financement des trains à grande vitesse ; in L'expérience française du financement privé des équipements publics ; éd. Economica, pp.129-144
- E. Hernández-Càtá (2000): Raising Growth and investment in Sub-Saharan Africa – What can be done ? IMF Policy Discussion Paper PDP/00/4, 25 p.
- C.D. Jacobson et J. A. Tarr (1993) : ownership and financing of infrastructure – Historical perspectives ; Carnegie Mellon University, 34 p.
- Miria Pigato (2000): Foreign Direct Investment in Africa – Old tales and new evidence, World Bank AFTM2, 18 p.
- E. Quinet (1998) : Principes d'économie des transports , Economica, 418 p.
- Johan Louw (2001) : Road Infrastructure financing - A south African experience ; WCTR Séoul, 15 p.
- T. Moran (1999) Foreign direct investment and development ;Institutue for International economics, Washington DC.
- F. Papon (1997) : Méthodes innovantes de financement des routes en France ; Rapport Inrets n° 213, 121 p.
- M. Sarmet (1993) : Le financement de projet appliqué aux équipements collectifs ; in L'expérience française du financement privé des équipements publics, éd. Economica, pp.63- 75
- K. Ribeiro, A. Dants, K. Yamamoto (2001) : The Bazilian experience in road concession – past, present and future ; WCTR Séoul, 15 p.
- D. Schwartz et J.P. Taroux (2001) : Evolution du financement des investissements des gestionnaires d'infrastructures et des transporteurs publics des réseaux ferroviaires 1990-2000 ; Rapport CNT, 87 p.
- G. Zembry-Mary (2001) : Analyse de la concession autoroutière française ; WCTR Séoul, 21 p.

## THEME 3

### PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE : QUEL CONTENU INSTITUTIONNEL ?

# NOUVELLE DIMENSION DU ROLE DE L'ETAT APRES LA PRIVATISATION DES CHEMINS DE FER AU CAMEROUN

Dr Valérie ONGOLO ZOGO  
*Enseignant-chercheur*  
*Université Yaoundé 2 - Cameroun*

## RESUME

La privatisation des entreprises publiques au Cameroun a d'abord été présentée comme une solution à la recherche de nouveaux équilibres macro-économiques. Elle a ensuite été justifiée par le besoin d'améliorer la compétitivité des entreprises locales dans le contexte de mondialisation. A travers la prise de participation des acteurs privés étrangers, les entreprises publiques pouvaient bénéficier des transferts de technologie indispensables à leur insertion au marché international. La concession est la forme qui a été retenue pour la privatisation de l'entreprise de chemin de fer. Elle suppose la délégation d'une mission au consortium privé retenu pour assurer cette mission (Camrail) et établit ainsi des relations entre Etat et concessionnaire. Ces relations sont régies par le contrat de concession. Nous voulons montrer que le caractère méritoire des services de transport ferroviaire dans le cas particulier du Cameroun influence la nature des relations entre les pouvoirs publics et l'entreprise privée ayant obtenu la concession du réseau de chemin de fer et ce au delà du contenu du contrat de concession. La gestion de l'entreprise privatisée doit intégrer de ce fait les objectifs politiques et sociaux du gouvernement.

## INTRODUCTION

La libéralisation et la privatisation sont les principales options choisies par les institutions financières internationales pour tous les secteurs d'activité économique où l'intervention des pouvoirs publics était justifiée par l'approche néo-classique des imperfections des marchés. Les infrastructures de transport se caractérisant par des rendements d'échelle croissants, des indivisibilités, leur coût d'usage est minimal avec un seul exploitant ; mais le mode de gestion public a montré ses limites et remis en cause. La mise en concession de l'entreprise publique de chemin de fer au Cameroun en 1999 s'inscrit dans cette logique. Elle a pour objectif de mettre un terme à la spirale des déficits de l'entreprise et à la dégradation progressive de la qualité du service suite à l'échec des contrats plan. Le transfert de compétences de l'Etat à la Camrail s'est fait par la signature d'un contrat de concession d'une durée de 20 ans. Quel est le nouveau rôle de l'Etat après la signature de ce contrat ? Notre démarche a plusieurs objectifs : - comprendre les mécanismes de privatisation des infrastructures ferroviaires - mettre en évidence l'importance des relations entre l'entreprise privée ayant obtenu la concession et l'Etat - envisager le scénario de base des relations entre l'Etat et le concessionnaire.

# 1. MODELE DE PRIVATISATION DES CHEMINS DE FER AU CAMEROUN

## 1.1 L'activité ferroviaire avant les privatisations

L'importance des infrastructures de transport pour la croissance et le développement justifie la longue expérience d'intervention des pouvoirs publics dans ce secteur au Cameroun. Les chemins de fer ont longtemps été gérés par un établissement public à caractère industriel et commercial (RNCF) et servaient essentiellement au transport des produits d'exportation et d'importation du Cameroun, du Tchad et de la Centrafrique. Jusqu'en 1985, la RNCF bénéficiait d'un monopole de fait dans les zones desservies par ses lignes du fait de l'absence d'un réseau routier praticable.

L'ouverture de la route bitumée entre Douala et Yaoundé en 1985 et la politique commerciale inadéquate ont affecté les résultats de la RNCF. Entre 1985 et 1989, le trafic marchandises en tonnes.kilomètres a baissé de 25,9 %, et celui des voyageurs en voyageurs.kilomètres de 7,8 %. Le chiffre d'affaire de l'entreprise a baissé de 25,7 % passant de 31,5 milliards de francs CFA à 23,4 milliards<sup>1</sup>. La refonte du cadre institutionnel et la restructuration de l'entreprise ont été initiées pour faire face à ces difficultés et s'est traduite par l'adoption d'un contrat de plan en 1989. La rationalisation des effectifs a été le principal volet de ce programme. Elle devait permettre de réduire les déficits et d'améliorer la productivité du travail. L'effectif de la RNCF a baissé de 27,4 % entre 1989 et 1990. Sur le plan technique, la réévaluation des charges optimales et le redéploiement du personnel visaient l'amélioration de la rentabilité. L'entreprise a été dotée d'une autonomie de gestion et la notion de service public à la base de son existence, ne s'appliquait plus qu'à des activités spécifiques à la demande de l'Etat et dans le cadre des conventions particulières. Mais l'indisponibilité financière des pouvoirs publics et leur incapacité à honorer leurs engagements<sup>2</sup> ont bloqué ce processus de restructuration, ont contribué à l'échec des contrats de plan et à la mise en oeuvre du volet ferroviaire du Programme Sectoriel des Transports (PST).

La concession de l'entreprise à un opérateur privé a été l'option retenue. La gestion des lignes lui a été concédée avec obligation de renouveler et d'entretenir l'infrastructure. Une telle mesure cherchait à améliorer l'efficacité de l'entreprise et à supprimer les provisions de l'Etat pour ce secteur d'activité. La société Camrail, choisie comme concessionnaire des services de chemin de fer est entrée en service en Avril 1999 ; cette démarche fait suite aux réflexions initiées dans le des programmes de restructuration des chemins de fer en Afrique et à la mise en concession des réseaux ivoiriens et burkinabé.

## 1.2 Les expériences de privatisation des réseaux ferroviaires africains

Le recours au privé pour la gestion et le financement des infrastructures de transport s'est d'abord manifesté dans les pays capitalistes développés pour s'étendre progressivement aux pays d'Amérique Latine, d'Asie et à l'Afrique au début des années 90. Comme le montre le tableau 1, le nombre de prises de participation du privé à la

<sup>1</sup> Ces chiffres sont tirés de la Revue Générale de Chemin de fer n°1-2 de Janvier 1992.

<sup>2</sup> Le montant des subventions de l'Etat dans les comptes de l'entreprise représentait en moyenne 5% du déficit budgétaire.

gestion des infrastructures de transport dans le monde entre 1990 et 1997 était de 360 dont 73% pour le secteur routier. Cette participation s'est faite essentiellement par les concessions (50%). Le pourcentage des concessions était encore plus important pour les projets de restructuration des chemins de fer soit 60%.

**Tableau 1: Types de participation du secteur privé dans le secteur des transports entre 1990 et 1997**

Projets	Aéroports	Ports	Rail	Routes	Total
Cession	2	6	4	7	19
Transferts d'actifs	5	32	6	24	67
Contrats de gestion	3	21	4	7	35
Contrats de concession	15	31	23	170	239
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>90</b>	<b>37</b>	<b>208</b>	<b>360</b>

Source: Banque Mondiale PPI Data Base

Ces projets de privatisation des infrastructures de chemin de fer en Afrique se sont inspirés des expériences des chemins de fer anglais, chilien et argentin. La difficulté de recouvrement des coûts en Afrique a limité les premières participations du secteur privé dans ce secteur aux contrats de gestion et de location. Dès 1994, plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne sont concernés par les projets de privatisation de leur réseau ferroviaires et des opérateurs étrangers sont impliqués dans la plupart de ces opérations de privatisation.

**Tableau 2 : Concessions actuelles et potentielles des chemin de fer en Afrique**

	Ligne	Tonnes-Km (millions)	Passager-km (millions)	Effectif personnel
<b>Cameroun*</b>	1006	592	450	3853
<b>Congo</b>	510	339	421	4989
<b>CI / Burkina*</b>	1155	417	163	1823
<b>Gabon*</b>	683	295	98	1893
<b>Bénin/Niger</b>	436	--	--	--
<b>Sénégal/ Mali</b>	1548	752	346	4935
<b>Togo</b>	532	19	9	800

\* ces réseaux ont été concédés respectivement en 1999, 1995 et 1999

Source : World Bank PPI Database 1997

La concession est la nouvelle génération de participation du secteur privé aux activités ferroviaires en Afrique depuis la deuxième moitié des années 90. Elle désigne la situation où une autorité publique délègue à un organisme privé la charge d'assurer

une mission particulière de service public. Une convention est signée entre l'Etat et le concessionnaire précisant la durée du contrat, les modalités d'exploitation et le montant de la redevance. Plusieurs cas de figure sont possibles. Le concessionnaire peut ou non devenir propriétaire des équipements et il est chargé d'en assurer le renouvellement. Selon ses promoteurs en Afrique<sup>3</sup>, cette forme garantit une meilleure allocation des ressources sans les coûts politiques liés à la cession totale des actifs à la sphère privée.

La ligne de chemin de fer entre Abidjan et Ouagadougou est la référence pour cette nouvelle génération de concession. Entre 1960 et 1989, cette ligne était exploitée par une régie regroupant la Côte d'Ivoire et le Burkina. En 1989, les difficultés financières et les problèmes politiques ont été à l'origine de la séparation de la structure en deux sociétés d'Etat: Société Ivoirienne de Chemin de fer et Société de Chemin de Fer du Burkina. Le dialogue avec les bailleurs de fonds dans le cadre des PAS a amené les deux pays à prendre conscience de la nécessité d'une nouvelle association qui s'est traduit par la signature du contrat de concession en décembre 1994 avec le consortium Sitarail chargé d'exploiter les services marchandises et voyageurs et d'exécuter les contraintes de service public. Son capital est détenu à 51% par un groupe privé, 15% par les gouvernements ivoirien et burkinabé, 16% par des opérateurs privés et 3% par la direction de l'entreprise. L'effectif des salariés a diminué de 45% suite à la signature du contrat et le transport de voyageurs a été maintenu uniquement entre Abidjan et Ouagadougou. Les premiers résultats ont montré une augmentation de 85% du trafic marchandises de 1996 à 1998 et l'amélioration de la productivité du travail et c'est fort de ce constat de réussite que le même schéma sera proposé au Cameroun.

### 1.3 La concession des chemins de fer au Cameroun

Le champ de la concession entre l'Etat camerounais et Camrail concerne l'exploitation des services marchandises et voyageurs, la maintenance, le renouvellement et l'aménagement des infrastructures, la gestion courante du domaine immobilier ferroviaire. Ce partenariat correspond à la situation où les pouvoirs publics restent propriétaire des équipements et du domaine ferroviaire. Le concessionnaire doit préparer et exécuter un Programme d'Investissement Prioritaire (PIP<sup>4</sup>) pour l'entretien et le renouvellement des infrastructures ferroviaires. Ce programme est soumis à la société de patrimoine pour évaluation technique et financière. Les tarifs sont fixés librement par Camrail selon ses critères de rentabilité. Les obligations non commerciales imposées par l'Etat consistent à desservir les zones rurales isolées moyennant contribution<sup>5</sup> et sont renouvelables par tacite reconduction par périodes annuelles successives. Le concessionnaire devait reprendre 3 000 agents de la Régie ainsi que le matériel roulant en location vente. Le contrôle de la concession se fait par le comité de suivi de l'exécution de la concession sur la base des documents émis par Camrail et le règlement des conflits devrait se faire à l'amiable entre les deux parties. Les éventuelles négociations du contrat de concession portent uniquement sur le

<sup>3</sup> Budin et als, Transport, Water and Urban Development Department, The World Bank, Washington D.C.

<sup>4</sup> Ce programme est financé par les IFI (IDA, AFD, EIB, IFC...)

<sup>5</sup> Elle est trimestrielle et son montant est calculée en fonction du nombre de sièges offerts et du montant des recettes perçues.

montant de la redevance à l'initiative de l'Etat. Les principaux engagements des deux parties se résument comme suit :

**Tableau 3 : Engagements des deux parties de la concession**

Engagements de Camrail	Engagements de l'Etat
<i>Respect des obligations non commerciales</i>	<i>Contribution aux obligations non commerciales</i>
<i>Redevance annuelle :</i> * Fixe : 510 millions * Variable : % du chiffre d'affaire <sup>6</sup>	<i>Mise en oeuvre des conditions équitables de concurrence avec la route</i>
<i>Exécution du PIP</i>	<i>Contribution à l'entretien des passages à niveau</i>
<i>Régime fiscal de droit commun</i>	<i>Mise en place d'un comité de suivi de l'exécution de la concession</i>

Source : Compilé par l'auteur à partir de Camrail : réussir ensemble..

Le capital de l'entreprise est détenu à 72,1% par un consortium d'acteurs privés impliqués dans la chaîne de transport international, à 9,9% par le groupe Total, à 8,3% par l'Etat et 7,1% par d'autres acteurs privés nationaux et étrangers. Le chiffre d'affaire total (trafic et hors trafic) pour le 1<sup>er</sup> exercice a été de 3 9126 millions de FCFA. 1 461 millions FCFA ont été versée à l'Etat au titre de la redevance ; soit 3,7 % du chiffre d'affaire. Le montant des obligations fiscales était de 6 592 millions (17 % du chiffre d'affaire). En retour, l'Etat a versé 1977 millions FCFA à Camrail au titre de compensation des obligations non commerciales ; cette somme représente 5 % des recettes d'exploitation de l'entreprise. 34,4 milliards de FCFA sont prévus entre 2000 et 2005 au titre du PIP soit 66 % du montant total du programme. En juin 2001, l'effectif du personnel était en deçà des contraintes imposées (2 717 au lieu de 3 000). Les résultats et les objectifs présentés par le concessionnaire au terme du premier exercice prévoient une nette amélioration de la productivité du travail mais les ratios financiers devraient se détériorer du fait de l'importance des travaux nécessaires pour la remise en état des infrastructures ferroviaires. Une telle présentation traduit implicitement l'existence d'objectifs contradictoires entre l'Etat et le concessionnaire et la nécessité d'instituer des mécanismes visant à concilier ces objectifs.

## 2. MECANISMES INSTITUTIONNELS ET NOUVEAU ROLE DE L'ETAT

Les contrats de concession des infrastructures étant généralement incomplets, ils ne prévoient pas toutes les situations de conflits ni les moyens d'éviter les comportements opportunistes des deux parties ; d'où la nécessité des mécanismes de coordination. Pour que la concession soit viable, les termes du contrat intègrent à la fois les objectifs de l'Etat et ceux de l'entreprise privée. Le rôle de l'Etat est de créer un environnement

<sup>6</sup> Ils ont été fixés à 2,25% pour le premier exercice et 3 % du 2<sup>e</sup> au 5<sup>e</sup> exercice. Ces taux seront révisés au terme de la 5<sup>e</sup> année.

favorable au bon fonctionnement de l'activité ferroviaire et d'inciter le concessionnaire à intégrer les objectifs sociaux dans sa fonction objectif.

## 2.1 Confrontation des objectifs et contraintes des parties du contrat de concession

Le modèle de privatisation des chemins de fer au Cameroun peut être assimilé à un modèle dynamique de contrat entre les pouvoirs publics et le consortium Camrail. Le concessionnaire cherche à maximiser son utilité sous la contrainte que celle du gouvernement soit positive. Cette utilité du concessionnaire dépend de sa rentabilité économique, du montant des transferts du gouvernement et du montant de la redevance et des impôts dus à l'Etat. L'utilité du concessionnaire varie dans le même sens que les investissements et en sens inverse des obligations non commerciales et du montant de la redevance fixé sur proposition du concessionnaire à l'étape de pré-qualification des candidats. Les coûts de production sont en effet fonction croissante des obligations non commerciales et fonction décroissante des investissements.

L'utilité du gouvernement est la différence entre son objectif social, la valeur d'usage de la redevance<sup>7</sup>, des impôts et des transferts au consortium privé. Les impôts perçus par l'Etat à la fin de l'exercice varient en sens inverse des obligations non commerciales.

Lorsque l'Etat garde une part du capital et la gestion de l'entreprise est concédée à un privé, l'utilité du gouvernement est fonction croissante du taux de profit politique tiré des dépenses sociales, des dividendes attendus et fonction décroissante des coûts politiques des ses transferts pour obligations non commerciales. Dans le cas des chemins de fer camerounais, la mauvaise qualité de l'information des usagers sur les relations de l'entreprise privatisée avec l'Etat explique que le taux de profit politique soit nul<sup>8</sup>. De même, la mauvaise qualité de l'information des citoyens sur les prérogatives du gouvernement après les privatisations et l'absence de mécanisme d'expression de l'opinion publique font que les coûts politiques des transferts gouvernementaux sont nuls. Cette valeur se justifie aussi par la faiblesse relative du pourcentage des dépenses de transport et de communication du gouvernement (3% des dépenses totales<sup>9</sup>). L'issue de ce calcul économique dépend des conditions de respect des engagements respectifs des deux parties.

Le problème économique consiste à déterminer le programme d'investissements et le niveau des contraintes de service public permettant de concilier les objectifs de maximisation de leurs niveaux d'utilités.

La solution optimale en théorie est telle que les investissements supplémentaires à la demande du concessionnaire doivent se traduire par des variations équivalentes en valeur relative de la rentabilité économique et de ses coûts de production. De même, les écarts de rentabilité économique dus à la variation du niveau des obligations non commerciales doivent entraîner une réduction équivalente de la valeur des sommes versées à l'Etat (bénéfices versés et impôts dus).

<sup>7</sup> Cette valeur d'usage se détermine à partir du coût d'opportunité des fonds publics.

<sup>8</sup> Les dysfonctionnements et l'abandon des contraintes de services public sont d'abord imputés à l'acteur privé.

<sup>9</sup> Government Finance Statistics Yearbook, FMI, 2000.

Dans la réalité, la dynamique des relations entre l'Etat et le concessionnaire est différente de celle de cet optimum. Le montant des transferts de l'Etat, les parties fixe et variable de la redevance sont déterminés ex ante lors de la signature du contrat et à l'occasion des renégociations. Les fonctions de coût et de transfert, les niveaux d'utilité n'étant pas parfaitement observables, elles sont associées à des variables aléatoires. Du fait de ces incertitudes, le modèle final prend la forme discrète sur 5 périodes en avenir incertain. Au cours de la première période, les parties signent un contrat incomplet. Lors des autres périodes, le montant de la redevance est révisé en fonction des conditions de réalisation du contrat.

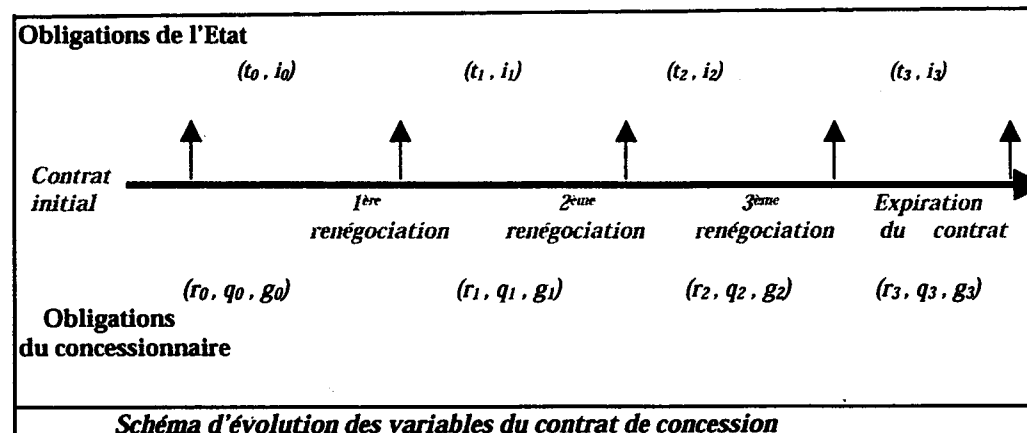


Schéma d'évolution des variables du contrat de concession

Entre deux périodes, chaque partie a l'occasion de vérifier les conditions de respect des obligations de l'autre, d'estimer son niveau de satisfaction et d'ajuster son comportement de façon à se rapprocher de son objectif. Le modèle de privatisation des chemins de fer au Cameroun peut ainsi être assimilé à un modèle dynamique de renégociation de contrat incomplet<sup>10</sup> entre les pouvoirs publics et le consortium Camrail.

Les effets de la privatisation semblent incertains et l'importance des chemins de fer pour le transport des biens et de personnes dans les zones non desservies par la route n'est plus à démontrer. Le monopole privé est techniquement et financièrement responsable des opérations et de la maintenance des infrastructures jugées dans un mauvais état<sup>11</sup>. Ne serait-il pas tenté de pratiquer des prix élevés et d'abandonner les contraintes de service public ? La concession sera-t-elle encore attractive à l'issue du premier contrat ? Ce sont là les principaux enjeux de la mise en concession du réseau ferroviaire camerounais.

La rationalité des parties étant limitée, il est impossible d'assigner une probabilité à certains événements affectant la structure du contrat et il existe des asymétries

<sup>10</sup> Au sens de Salanié (1997).

<sup>11</sup> Les récents problèmes techniques sur la ligne du Nord le confirment.

d'information entre les contractants. Le consortium a une bonne connaissance de l'activité de l'ancienne entité publique et du secteur des transports de marchandises au Cameroun en général ; les risques économiques liés à l'évolution du niveau d'activité sont peu importants. Les risques d'aléa moral concernent les investissements. Ceux-ci sont en effet à la charge de l'Etat mais sont exécutés par le concessionnaire qui pourrait être tenté de les maximiser à des fins discrétionnaires. La pérennité d'une telle relation dépend de la structure de gouvernance et de la dynamique de renégociation des contrats entre l'Etat et le concessionnaire.

## 2.2 Structures de gouvernance et mécanismes d'intervention des pouvoirs publics

L'hypothèse de rationalité limitée des deux parties signifie qu'elles ne sont capables, ni de mesurer toutes les implications de leurs actions, ni de traduire leurs préférences. Pour cette raison, les contrats de concession prévoient la mise en place des institutions pour corriger les imperfections et les écarts dus au caractère incomplet du contrat et pour résoudre les conflits. Cette mission est assignée au Comité de suivi de l'exécution de la concession<sup>12</sup>. Cet organe paritaire est composé du Président de la Commission Technique de Privatisation et comprend un représentant du Ministère de l'Economie et des Finances, un représentant du Ministère des Transports et trois représentants du concessionnaire. Cette institution doit veiller au respect des dispositions du contrat et particulièrement en ce qui concerne le PIP et la réhabilitation du matériel. C'est une institution de monitoring de la concession dont les prérogatives sont d'examiner et d'arbitrer les conflits relatifs à l'exécution du contrat.

Les principales difficultés ont trait aux risques commerciaux et financiers, au type de propriété des actifs de la concession. Lorsque la propriété des infrastructures est publique et les coûts de renouvellement sont à la charge de l'Etat, le concessionnaire a tendance à surévaluer le niveau des investissements nécessaires, à personnaliser leurs normes pour augmenter la probabilité de renouvellement du contrat et réduire le pouvoir de négociation de l'Etat. Ce pouvoir de négociation augmente dès que le concessionnaire a réalisé l'ensemble des investissements pour rendre plus attractif l'exploitation du service, et celui-ci peut revoir à la hausse le montant de la redevance et les obligations de service public. Les autorités de régulation ont été instituées dans les premières générations de concession pour limiter de tels risques. Mais ces institutions sont soumises à long terme à la logique politique de capture du pouvoir et ne sont plus efficaces.

Les expériences des privatisations des chemins de fer en Amérique Latine (Estache, 1999 et Budin, 1998) ont en effet montré les limites des autorités de régulation dans la lutte contre ces comportements opportunistes que génère cet attribut et mettent en avant les effets positifs de la renégociation où les deux parties sont également juges ou arbitre. La renégociation joue un rôle essentiel dans la coordination des relations entre les deux parties d'un contrat incomplet. Le principe de ré-allocation permet d'améliorer la qualité du transfert. La dynamique de renouvellement des contrats et les

<sup>12</sup> Ce schéma diffère de celui de Sitarail où la mission de contrôle de la concession était assignée à la Société de patrimoine et qui serait propice aux conflits.

phénomènes d'apprentissage qu'elle implique sont en effet intéressants du fait de la spécificité des actifs ferroviaires.

A l'occasion des renégociations tous les 5 ans du contrat de concession des chemins de fer au Cameroun, les révisions devraient porter non seulement sur le montant de la redevance mais également sur la révision du programme d'investissement et sur le niveau du coefficient de la contribution pour obligation non commerciale. Les négociations successives permettront en effet aux agents de l'Etat d'instituer des mécanismes de contrôle des comptes publiés par le concessionnaire.

## CONCLUSION

La mise en concession d'un réseau ferroviaire établit des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et l'entité privée concessionnaire du service. La durée du contrat, son contenu, les modalités de contrôle des engagements des deux parties sont les principales variables du contrat. La nouvelle dimension du rôle de l'Etat après cette délégation se résume à l'arbitrage de la concession dans le cadre du Comité Technique de Suivi. A travers les contraintes spécifiques imposées au concessionnaire, les pouvoirs publics cherchent à atteindre des objectifs politiques, sociaux et les échéances de renégociation du contrat lui donnent la possibilité d'orienter les conditions d'exécution du contrat de façon à améliorer de son utilité nette. La création des autorités de régulation n'est pas indispensable au bon fonctionnement de la concession. Le rôle des pouvoirs publics devrait consister à limiter les risques de comportements opportunistes du concessionnaire et à cet effet, ses représentants dans le Comité de suivi devraient être informés sur de tels risques.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAD. 1999. Rapport sur le Développement en Afrique. Economica.
- Banque mondiale. 1994. Infrastructure for development. World development Report.
- \_\_\_\_\_. 1997. L'Etat dans un monde en mutation. Rapport sur le Développement dans le monde.
- Boycko, M., Schleifer, A., Vishny, R. 1996. A Theory of Privatization. Economic Journal, n°106.
- Budin, K., Thompson, L. 1998. Railway concessions : progress to date. Rail International n°1 pp 60-73.
- Campbell, O., Bhatia, A. 1998. Privatization in Africa. World Bank.
- Estache, A. 2001. Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s. The World Bank Research Observer, vol 16, n°1, Oxford University Press, pp 85-107.
- Galal, A., Leroy, J. 1991. Welfare consequences of selling public enterprises : cases studies from Chile, Malaysia, Mexico and the United Kingdom. Oxford University Press.

Grossman, S., Hart, O. 1983. An analysis of the principal-agent problem. *Econometrica*, vol 51, pp 7-45.

\_\_\_\_\_ 1986. The Costs and Benefits of Ownership : A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, vol 94, pp 691-719.

Guasch, J.L. 2000. Concessions: Bust or Boom? An Empirical Analysis of Ten Years of Experience concessions in Latine America and Caribbe . The World Bank.

Kikeri, S., Nellis, J., Shirley, M. 1994. Privatization : lessons from market economics. *The World Bank Research Observer*, vol 9.

Hart, O., Moore, J. 1988. Incomplete contract and renegotiation. *Econometrica*, n° 56, pp 755-785.

Laffont, J., Tirole, J. 1993. A theory of incentives in procurement and regulation, Cambridge, Mass., MIT Press.

Myerson, B. 1982. Optimal coordination in principal-agent problems. *Journal of mathematical economics*, vol 10 pp 67-81.

Newbery, D., Pollitt, M. 1997. The restructuring and the privatisation of the CEGB-Was it Worth It ? *The Journal of Industrial Economics*, vol 45, n°3 pp 269-303.

Nosal, E. 1992. Renegotiating incomplete contracts. *Rand Journal of Economics*, vol 23 n°1, pp 20-28.

Peltzman, S. 1976. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law Economy*, n° 19 vol 2 pp 211-240.

Plane, P. 1994. La privatisation dans les pays en développement : qu'avons nous appris ? *Revue Française d'Economie*, vol 9 n°2.

Quinet, E. 1991. Analyse économique des transports. Puf.

Salanié, B. 1997. Contract theory, a Primer. MIT Press.

Stigler, G. 1971. The theory of economic regulation. *Bell Journal Economy*, vol 2 pp 3-21.

Thiam, A. 1999. Premiers bilans de la première mise en concession ferroviaire en Afrique. Communication Séminaire SITRASS V, Cotonou.

Tirole, J. 1989. The theory of industrial organization. MIT press.

Winston, C. 1993. Economic Deregulation : Days of Reckoning for Microeconomists. *Journal of Economic Literature*, vol 31, pp 1263-1289.

## RÉGULATION DES OPÉRATEURS DE TRANSPORT EN GESTION DÉLÉGUÉE

Olivier RATHEAUX  
*Agence française de développement*  
France

Nous exposerons d'une manière générale la problématique de la régulation (première partie) avant de l'illustrer par des exemples dans les divers modes de transport (deuxième partie).

### 1<sup>ERE</sup> PARTIE - GÉNÉRALITÉS

#### 1. À QUOI S'APPLIQUE LA RÉGULATION ?

Nous considérons ici une entreprise, appelée « l'opérateur », liée à une autorité publique, appelée « l'autorité organisatrice » (concedant, autorité affermante, etc) par un contrat (concession, affermage, mandat de gestion) ou une autorisation unilatérale (licence), en vue de la production de biens et / ou de services. L'opérateur se rémunère en totalité, ou tout au moins pour une partie significative des coûts, sur les consommateurs. Dans les différents cas, nous parlons de « gestion déléguée » parce que l'autorité organisatrice, au lieu de produire le bien ou le service, décide de le confier à une autre personne, sous son contrôle. Nous nous intéressons aux relations entre l'autorité organisatrice, l'opérateur et les autres agents économiques : consommateurs, tiers.

#### 2. QU'EST-CE QUE LA RÉGULATION ?

C'est une expression polysémique :

- réglementation, dans la traduction de l'anglais *regulation* ;
- interaction corrective, dans le vocabulaire de la cybernétique : on parlera par exemple de la régulation d'un moteur pour l'assujettir à un régime prédéfini, de la régulation d'un organisme en biologie.

Pour ce qui nous intéresse ici, nous admettons que la régulation est une réglementation à buts essentiellement économiques, une réglementation dans un sens très large qui prend des formes diverses, pas seulement lois ou décrets, mais aussi contrat, et plus généralement un ensemble de mécanismes économiques et financiers destinés à orienter, à inciter ou au contraire à pénaliser.

Lorsque la régulation est confiée à un régulateur, on trouve aussi des ambiguïtés dans la définition du régulateur :

- est-ce une créature de l'autorité organisatrice veillant à ce que l'opérateur assume ses obligations ?
- est-ce un juge arbitre du contrat ?

- est-ce le régulateur du marché, qui surveille les rapports entre l'opérateur et ses clients ?

Il est un peu tout cela à la fois, selon un dosage subtil qui fait la difficulté de la fonction. Comparer avec la définition du régulateur dans une entreprise de transport routier ou ferroviaire : la personne qui optimise les mouvements des véhicules en fonction d'impératifs d'utilisation efficace et de sécurité.

### 3. POURQUOI UNE RÉGULATION ?

Une bonne régulation vise :

- à concilier intérêt général et intérêt privé ;
- dans le cas de délégations de gestion monopolistiques, à éviter les abus de position dominante et promouvoir l'efficacité, et à protéger les consommateurs quant aux prix et à la consistance - volume et qualité - des services ;
- à pallier les autres « défaillances du marché » : information imparfaite, externalités ;
- à protéger l'opérateur contre des décisions arbitraires de l'autorité organisatrice et plus généralement à favoriser une exploitation « soutenable » sur le long terme.

### 4. PARAMÈTRES POUVANT ÊTRE L'OBJET DE RÉGULATION

Nous citerons :

- l'accès au marché ;
- la consistance - volume et qualité - des services ;
- les prix des services ;
- le taux de profit des capitaux investis ;
- les contrats entre l'opérateur et les sociétés qui lui sont liées, sachant que les transactions peuvent cacher une externalisation de profits de l'opérateur ;
- les redevances dues par l'opérateur à l'autorité organisatrice (par exemple une redevance de concession, qui rémunère le droit d'exploiter et l'usage d'actifs éventuellement apportés par le concédant dans la concession) ou, en sens inverse, les subventions dues par l'autorité organisatrice à l'opérateur ;
- les investissements de l'opérateur ; on se souviendra toutefois que l'investissement est un moyen et non une fin - c'est le service qui est l'objectif final ;
- les provisions pour renouvellement que doit constituer un concessionnaire.

### 5. CHAMP DE LA RÉGULATION

Une distinction classique mais assez arbitraire et peu intéressante, car les deux sont liés, est faite entre la régulation technique et la régulation économique.

Dans les paragraphes suivants, nous distinguerons ainsi le contrôle des performances techniques (régulation technique) et celui des performances économiques et financières (régulation économique).

### 6. CONTRÔLE DES PERFORMANCES TECHNIQUES DE L'OPÉRATEUR

Il porte sur les paramètres de production : volume et qualité des biens ou services produits, plus, le cas échéant, des contrôles en amont dans le processus de production. Il est nécessaire si l'opérateur est en monopole, ou si des opérateurs en concurrence contribuent à une activité en monopole. Si l'opérateur est en concurrence avec d'autres, il est préférable de laisser ce contrôle aux mécanismes du marché, sous réserve de l'application de normes de sécurité et de protection de l'environnement, correspondant à des externalités mal prises en compte par le marché, et de protection / information du consommateur, pour le rapprocher de la situation idéale d'information parfaite décrite par la théorie économique.

### 7. CONTRÔLE DES PERFORMANCES COMMERCIALES DE L'OPÉRATEUR

Il porte sur les marchés desservis et la politique tarifaire. Il est nécessaire si l'opérateur est en monopole ou s'il est assujéti à des obligations dites de « service public ». Un contrôle des performances commerciales par l'autorité organisatrice n'est pas nécessaire, voire est inopportun, si l'opérateur est en concurrence, sous réserve de l'application des lois générales sur la concurrence.

### 8. CONTRÔLE DES PERFORMANCES FINANCIÈRES DE L'OPÉRATEUR

Il s'effectue à partir des comptes sociaux. Il est nécessaire si l'opérateur est en monopole, pour les besoins de la régulation du taux de profit ou du contrôle tarifaire direct, et pour la vérification de la « soutenabilité » de l'exploitation. Il n'est pas nécessaire, voire est inopportun, si l'opérateur est en concurrence, sous réserve de quelques dispositions spécifiques comme le contrôle des provisions pour renouvellement dans un contrat de concession qui les prévoit.

### 9. RÉGULATION DES PRIX

Lorsqu'elle est inévitable (opérateur en monopole), la régulation des prix est un exercice délicat qui se heurte à de grosses difficultés :

- l'asymétrie d'information entre l'opérateur et le régulateur : l'opérateur en sait plus que l'autorité organisatrice sur les coûts et n'a généralement pas intérêt à livrer toute l'information ;
- l'appréciation de l'élasticité de la demande au prix.

La procédure de la « concurrence pour le marché » résout de manière objective et indiscutable - encore qu'une offre de *dumping* ne soit pas exclue - le seul problème du prix initial, pourvu que l'affaire soit attribuée sur le critère financier du prix le plus bas. Mais que les conditions économiques ou les services offerts viennent à se modifier sensiblement, le problème est repoussé.



Quatre modes de régulation des prix sont classiques : la fixation discrétionnaire par l'autorité organisatrice (régime de prix administrés), la régulation par le taux de profit, la régulation par formule de révision, la régulation en coût plus marge.

La fixation discrétionnaire des prix par l'autorité organisatrice, ou sa variante plus douce qu'est l'homologation de prix proposés par l'opérateur, ne sont pas recommandables. Ce jeu trop aléatoire expose l'opérateur à un risque régulateur excessif.

La régulation par plafonnement du taux de profit est celle utilisée aux USA pour les « *public utilities* » en situation de monopole. Le tarif  $t$  est tel que  $tQ = C + pK$ , où  $Q$  désigne la production,  $C$  les coûts constatés,  $K$  le volume de capital affecté à la production et  $p$  le taux de profit plafond autorisé. L'autorité organisatrice fixe  $p$ . Cette formule est peu incitative à la baisse des coûts, donc à la recherche de gains de productivité ; elle pousse à surinvestir (effet Averch-Johnson, des noms des économistes qui ont modélisé le phénomène) et à dissimuler des profits dans les charges.

La méthode du *price cap* (« britannique », car très pratiquée en Grande-Bretagne depuis les privatisations des « services publics ») consiste à plafonner le prix au moyen d'une

formule de révision de type  $\frac{t_{N+1}}{t_N} \leq \frac{IPC_{N+1}}{IPC_N} - X$ , où  $t$  désigne le tarif,  $N$  l'année,  $IPC$

l'indice des prix à la consommation,  $X$  un paramètre modérateur fixé par le régulateur, éventuellement négatif ; le tarif initial est celui issu de l'appel d'offres. Cette formule incite aux gains de productivité mais induit un risque accru pour l'opérateur ; elle induit pour les clients un risque de baisse de la qualité si l'opérateur cherche à compenser ainsi la contrainte sur le prix. De toute manière,  $X$  est à revoir à moyen terme, par exemple tous les 5 ans, car les formules de révision de prix perdent leur véracité à long terme, et l'on n'échappe alors pas à l'asymétrie d'information et le risque d'arbitraire.

On utilise parfois le contrôle tarifaire en « coût + marge » :  $t = \frac{C}{Q}(1 + m)$ , où  $t$  désigne

le tarif,  $Q$  la production,  $C$  les coûts constatés, et  $m$  la marge, fixée par l'autorité organisatrice, rapportée au coût (%). Cette formule est peu incitative à la recherche de gains de productivité.

Dans tous les cas, le régulateur se guidera sur de sains principes économiques : couverture du coût marginal, imputation des coûts fixes selon les capacités contributives des clients, rémunération des capitaux. Si l'autorité organisatrice impose à l'opérateur des prix de vente inférieurs au coût ou des obligations ayant ce résultat, elle doit compenser le déficit créé.

Problème des opérateurs « multi produits », ce qui est le cas général : régulera-t-on un prix moyen pondéré, ce qui laisse à l'opérateur une marge de manœuvre sur les évolutions relatives des prix des différents produits, ou le prix de chaque produit, ce qui est lourd et contraignant ?

## 10. RÉGULATION DES SUBVENTIONS

Le problème est similaire à la régulation des prix dont il est en quelque sorte l'envers : derrière le prix on régule le profit, tandis qu'inversement la subvention régulée compense un « profit négatif » (une perte). Une bonne régulation sera fondée sur des formules qui incitent à la modération de l'évolution de la subvention, de manière que l'opérateur recherche toujours des gains de productivité.

La procédure de la « concurrence pour le marché » retiendra ici comme critère financier l'attribution à la subvention demandée minimale. Selon le cas, il s'agira d'une subvention d'équipement initiale ou de subventions d'exploitation récurrentes ; la première formule est en principe préférable pour des raisons d'autonomie de gestion.

## 11. RÉGULATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES

La qualité est une notion pluridimensionnelle et souvent... qualitative, plus difficile à apprécier ou mesurer que le prix !

La régulation de la qualité est indispensable si l'activité est monopolistique, mais il y a besoin de normes même sur les marchés concurrentiels, pour les besoins de la sécurité, de la protection de l'environnement ou de la protection du consommateur (labellisation du produit ou du service facilitant sa reconnaissance : manière d'assurer l'information du consommateur).

Les deux groupes de paramètres que sont le prix et la consistance - volume et qualité - des services sont en interaction :

- la qualité se paie ;
- accroître la qualité peut être pour l'opérateur un moyen de tourner une régulation trop rigide du prix ;
- un prix trop bas nuit à la qualité voire empêche la production du service ;
- quel compromis qualité / prix choisir ?

La régulation de la qualité peut se faire par l'imposition de pénalités de non respect prévues au contrat de l'opérateur, par la parole donnée aux consommateurs (registre des réclamations, instances de négociation entre les représentants des consommateurs et l'opérateur), par la publicité sur le produit (divulgaration d'informations positives ou négatives - celles-ci pouvant interpeller un opérateur qui a une réputation à défendre).

## 12. CADRE JURIDIQUE DE LA RÉGULATION

Nous citerons :

- la législation économique générale, particulièrement celle sur la concurrence et les prix ;
- la législation sur les privatisations, les concessions (cette législation doit inclure les dispositions fiscales adéquates aux sociétés concessionnaires qui ont un horizon d'activité fixé et des obligations de maintien du patrimoine ; il faut donc autoriser d'une part les amortissements de caducité, d'autre part la

déductibilité du résultat imposable de provisions pour renouvellement des biens nécessaires à la concession) ;

- la réglementation sectorielle ;
- le contrat avec l'opérateur ou l'autorisation discrétionnaire (licence) de l'autorité organisatrice ;
- les accords de prêt, notamment dans les BOT : les prêteurs ont un rôle régulateur - indirect - non négligeable dans la mesure où leur souci de se faire rembourser les conduit à demander à l'opérateur et à l'autorité organisatrice de moduler certaines clauses du contrat.

### 13. IMPORTANCE D'UN CONTRAT BIEN CONÇU

En amont, les critères d'attribution du contrat ont un impact sur la mise en œuvre de la régulation de l'activité.

Un contrat doit être aussi complet que possible, mais il ne peut tout prévoir. Une concession longue où les problèmes de l'exploitation sont importants (à la différence d'un BOT de construction) et dont les prix sont fixés par le concédant, sera vraisemblablement renégociée en cours d'exécution du contrat.

Celui-ci doit donc fixer des règles de concertation et organiser les ajustements des règles du contrat : clauses de rendez-vous. Il est judicieux d'y prévoir l'intervention d'un tiers arbitre ou conseil indépendant lors de ces négociations.

A l'inverse, des remises en cause trop fréquentes du contrat sont déstabilisatrices pour l'opérateur et dissuasives pour les investisseurs et les prêteurs (risque régulateur).

### 14. OUTILS DE LA RÉGULATION

Les mécanismes du marché sont de très loin la meilleure des régulations, dès lors que le marché est concurrentiel et efficace. Ils sont alors bien préférables aux règlements et aux directives de régulateurs, aussi savants et vertueux soient-ils ; ils ne signifient pas absence de réglementation : le marché concurrentiel fonctionne dans le cadre d'une législation de la concurrence (« règles du jeu ») et de règlements techniques.

C'est pourquoi l'autorité organisatrice cherchera d'abord à développer la concurrence.

Elle pourra créer de la concurrence par fragmentation (*unbundling*) : concurrence par fonctions, concurrence géographique (par exemple entre des terminaux portuaires).

A défaut de concurrence dans le marché, c'est-à-dire entre plusieurs entreprises offrant effectivement les produits, elle introduira de la concurrence pour le marché en sélectionnant l'opérateur par appel d'offres pour une durée limitée et en remettant sur le marché le droit d'exploiter à la fin de la période.

Une fois l'opérateur en place, elle pourra maintenir une pression sur lui en se réservant le droit de supprimer partiellement ou totalement son exclusivité en cas d'abus de position dominante. On se sera ainsi rapproché des conditions d'un « marché contestable » en introduisant une concurrence potentielle, une « épée de Damoclès ».

Un substitut faible, mais pas à négliger, de la concurrence réelle, est la « concurrence comparative » :

• au sens strict (*yardstick competition*), elle désigne la régulation des performances d'un opérateur par une instance de régulation en référence à des paramètres moyens constatés chez d'autres opérateurs placés dans des conditions semblables : ainsi, il établit le prix des prestations d'un opérateur par référence au coût moyen des prestations des autres opérateurs, et vice versa ; on démontre que cette régulation a un effet incitatif, sauf ententes ;

• au sens habituel de *benchmarking*, elle désigne la comparaison entre des paramètres d'activité de l'opérateur et ceux d'autres entreprises similaires. Cette forme de concurrence comparative est à utiliser dans le bon sens, celui de l'intérêt des consommateurs, notamment dans le sens de la hausse des performances, et non dans celui de l'alignement des prix sur les plus chers des autres opérateurs, comme on le voit parfois !

En dehors de la concurrence réelle dans ou pour le marché ou de ses ersatz, nous citerons comme autres outils de régulation :

- les autorisations préalables (par exemple, d'exploiter tel ou tel service) ;
- les prescriptions de l'autorité organisatrice quant à la production du bien ou du service ;
- les mécanismes destinés à inciter l'opérateur à être performant (accroissement de la qualité, réduction des prix). Ces mécanismes sont d'emploi délicat, à cause d'éventuels effets pervers surprenants. Ainsi, on évitera le « syndrome du plan soviétique » : juger sur l'écart par rapport à une performance annoncée pousse à minimiser l'objectif déclaré, pour le dépasser plus aisément ;
- les clauses de rencontre : avec l'autorité organisatrice, avec les clients ;
- les registres des réclamations des consommateurs, voire l'appel à l'opinion publique dans la lignée des avocats consommateurs aux États-Unis ;
- les contrôles ex post de type audit externe ;
- les procédures d'assurance qualité.

### 15. INSTANCES DE RÉGULATION

Des mécanismes de régulation sont indispensables, pas nécessairement un régulateur. Plus la gestion déléguée sera monopolistique (moins la concurrence dans ou pour le marché se fera sentir, et sentir durablement), plus un régulateur sera nécessaire. Inversement, si l'exploitation est largement régulée par la concurrence, un simple comité ou cellule de suivi suffit et il serait parasitaire de créer une lourde instance de régulation.

L'instance de régulation peut être l'autorité organisatrice ou une agence de régulation rattachée à cette autorité ou un régulateur « indépendant » (ce concept est commenté plus loin). Un tel régulateur indépendant sera nécessaire si l'autorité organisatrice est elle-même exploitante parallèlement à l'opérateur régulé, donc potentiellement juge et partie.

Une « société de patrimoine » n'est nullement nécessaire à la régulation, au contraire on peut estimer que la confusion des fonctions de gestion du patrimoine et de régulation de l'opérateur n'est pas saine (risque de conflit d'intérêts).

Diverses options se présentent pour la structuration du régulateur :

- régulateur commission ou individu ?
- régulation transversale ou sectorielle ?
- régulateur national ou régulateur régional couvrant un secteur sur plusieurs pays ?

En dehors de l'éventuelle instance officielle de régulation, d'autres organismes peuvent participer à la régulation :

- la régulation peut être assurée par un comité paritaire de suivi composé des deux parties au contrat de gestion déléguée ;
- un auditeur de la concession (à ne pas confondre avec l'auditeur des comptes du concessionnaire) peut donner un avis technique ou financier ;
- le juge ou l'arbitre du contrat ;
- un comité consultatif des usagers / clients, donnant son avis sur les tarifs, les investissements et les programmes généraux d'exploitation ; si l'opérateur est une entreprise publique, il se peut que les clients soient représentés au conseil d'administration ; à cet égard, les modalités de la régulation différeront sensiblement selon que l'opérateur a affaire à une clientèle « atomisée » et inorganisée, ou, au contraire, à un petit nombre de grands clients bien structurés ;
- les prêteurs de l'opérateur peuvent être considérés comme une instance indirecte de régulation — avec cette précision que les intérêts qu'ils défendent ne se confondent pas avec l'intérêt général (toutefois des bailleurs de fonds institutionnels pourraient, plus que des prêteurs privés, prétendre tenir compte de l'intérêt général).

## 16. UN RÉGULATEUR « INDÉPENDANT » ?

A coup sûr, ce régulateur doit être indépendant de l'opérateur. Si l'autorité organisatrice est l'État, il ne sera pas réellement indépendant de l'État, car il appartiendra sous une forme ou sous une autre à l'appareil d'État, mais il devra être à l'abri des approches politiciennes. L'impartialité importe plus que « l'indépendance ». Enfin, n'oublions pas que le régulateur a lui-même besoin d'être régulé (soumis à contrôle), tout comme l'est un juge.

## 17. FINANCEMENT DE L'ORGANISME RÉGULATEUR

Étant un service d'intérêt général (un « bien public »), la mission de régulation doit être, normalement, financée par le budget de l'État... comme la justice ou un Conseil de la concurrence. Le financement direct par l'opérateur régulé n'est pas sain : il est porteur de conflits d'intérêt, surtout si le prélèvement est proportionné à une variable d'activité de l'opérateur (par exemple, un pourcentage du chiffre d'affaires).

## 18. TRAITEMENT DES CAS DE NON RESPECT DES OBLIGATIONS

Nous citerons :

les pénalités financières ; il pourra être intéressant de compléter le dispositif des pénalités par des incitations positives (primes) ;

la mise en demeure ;

la déchéance de l'opérateur, sanction extrême ;

mais aussi la renégociation de la clause non respectée, s'il s'avère qu'elle est ou est devenue inadaptée.

## 19. POUR UNE BONNE GESTION DE LA RÉGULATION

La régulation par une instance de régulation est coûteuse : coût de l'acquisition d'information sur l'activité de l'opérateur ; conséquences de mauvaises décisions accroissant le « risque régulateur ».

L'instance de régulation navigue entre des écueils :

- risque de l'ingérence et de l'arbitraire : trop de contrôle dissuade l'initiative et accroît le coût du capital ; un changement culturel est souvent nécessaire chez une autorité organisatrice qui se comporte en autorité tutélaire ;
- à l'inverse, risque du laxisme et de la « capture du régulateur » (l'opérateur manipule le régulateur) : pas assez de contrôle ne préserve pas l'intérêt des consommateurs et l'intérêt général sur le long terme.

On laissera suffisamment de degrés de liberté à l'opérateur : le système est bloqué s'il y a plus de contraintes que de paramètres ; l'opérateur doit avoir la souplesse pour s'adapter au marché.

On préférera réguler les performances - les résultats - plutôt que les moyens. Ainsi, sauf dans des BOT où l'essentiel réside dans la construction initiale, l'investissement est un moyen et non un objectif.

Une régulation en « bon capitalisme » cherchera à limiter les rentes de situation. Elle veillera au lien entre la rémunération des investisseurs et la prise de risque : dividendes et plus-values sur les capitaux investis, plutôt que commissions sur le chiffre d'affaires ou rémunérations « transversales » via des sociétés liées à l'opérateur.

On cherchera à prévenir les conflits en les traitant avant le point de non-retour : organiser des instances de concertation avant le jugement ou l'arbitrage, instances suprêmes dont la mobilisation est lente.

## 2<sup>EME</sup> PARTIE - EXEMPLES DANS LES TRANSPORTS

### 1. PARTENARIATS PUBLIC - PRIVÉ DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Ils nécessitent souvent des contrats de longue durée pour amortir de lourds investissements, caractérisés à la fois par des indivisibilités générant des rendements croissants à l'échelle (la taille de l'investissement est mal adaptable à la demande) et par des actifs peu ou non cessibles (attributs de la domanialité publique), face à une demande difficile à prévoir, donc par un risque commercial élevé. On comprend dès lors la faible rentabilité financière des concessions d'infrastructures de transport, sauf cas très favorables où le concessionnaire peut tirer profit d'investissements antérieurs.

### 2. PARTENARIATS DANS LES ÉQUIPEMENTS ET L'EXPLOITATION DES TRANSPORTS

Les actifs restent parfois lourds (durée de vie d'une locomotive 30 ans), mais sont assez faciles à réaliser, un marché de seconde main existe. Une implication forte du secteur privé est possible. Ces considérations incitent à la séparation infrastructure / exploitation.

### 3. CONCESSIONS OU AFFERMAGES DE ROUTES

L'infrastructure routière est souvent en situation de « monopole naturel ». Il y a un monopole naturel lorsqu'il est moins cher de faire produire un bien ou un service par une seule entreprise que par plusieurs.

Dans une concession routière (construction et exploitation d'une route ou d'un ouvrage d'art routier — pont ou tunnel — contre paiement d'un péage par les usagers), l'investissement est prédominant par rapport à l'exploitation, lequel inclut l'entretien de l'ouvrage, la surveillance et éventuellement la régulation de la circulation, l'information des usagers, les secours. Rares sont les concessions routières financièrement rentables sans aide du concédant ; les renégociations sont fréquentes. Le marché est plus vaste pour les affermage, c'est-à-dire l'entretien de la route et la surveillance du trafic contre péage.

La liberté des péages sera acceptable seulement si la route à péage est concurrencée par une route ordinaire « gratuite » : les usagers arbitrent alors entre le coût du péage, le temps et la sécurité du trajet. Dans le cas contraire, les péages seront soumis à régulation de l'autorité organisatrice, selon une des formes de régulation des prix évoquées plus haut. L'introduction de péages sur des routes traditionnellement considérées comme « gratuites » nécessite des précautions : appréciation de l'acceptabilité politique du péage.

La qualité du service sera contrôlée par l'autorité organisatrice : qualité de l'entretien de la route (uni de la chaussée, fonctionnement du drainage, visibilité, signalisation), qualité de l'exploitation (information des usagers, traitement des incidents, secours).

La formule des contrats d'entretien à prix forfaitaire avec garantie de niveau de service est une formule dérivée des affermage routiers, dans laquelle les coûts ne sont plus couverts par un péage sur les usagers, mais par des paiements directs de l'autorité organisatrice.

### 4. CONCESSIONS DE GARES ROUTIÈRES

Ces infrastructures ne sont pas nécessairement en monopole naturel : il existe des gares routières privées de voyageurs ou de fret construites par des entreprises de transport pour leurs propres besoins, donc des alternatives à la formule de la gare publique unique, toutefois elles ne répondent pas au besoin général et ne sont pas à la portée des petits exploitants.

Le contrôle par l'autorité organisatrice, normalement une collectivité territoriale sauf installation d'intérêt national, est nécessaire sur les prix publics (la redevance de stationnement des véhicules), sachant que les coûts peuvent aussi être couverts par des redevances domaniales et commerciales sur des activités annexes (commerces, entrepôts, stations-service, restauration...), pour la fixation desquelles, lorsqu'il ne s'agit pas d'activités dont la présence sur la gare est obligatoire, l'opérateur doit avoir une marge de liberté.

Dans le cas, voisin, de la concession de parcs de stationnement urbain, qui s'ajoutent à une offre de places « gratuites » sur la voirie, l'autorité organisatrice peut donner la liberté des prix au concessionnaire, mais elle peut préférer les contrôler dans la mesure où elle met en œuvre une politique globale de tarification de l'usage des infrastructures routières visant à moduler le trafic de voitures particulières.

En Afrique subsaharienne l'exploitation des gares routières, tout au moins le placement des véhicules, est parfois laissée à des organisations de transporteurs routiers ou de courtiers de transport routier qui régissent le « tour de rôle » des artisans transporteurs, selon des modalités de régulation très discutables : prélèvement élevé, fonctionnement en « club fermé » hostile aux initiatives commerciales individuelles.

### 5. CONCESSIONS DE TRANSPORT URBAIN ROUTIER

Une régulation de lignes d'autobus incluant des obligations de type « cahier des charges » est praticable seulement avec des sociétés du secteur « formel » ou quasi formel, mais pas avec une myriade d'artisans. Dès qu'il y a un monopole géographique, sur une ligne ou une portion d'agglomération, il faut contrôler les prix et la consistance des services. Les paramètres de qualité régulables sont : l'amplitude du service, la fréquence, la vitesse commerciale, le confort (% de places assises, occupation en pointe), la sécurité (voyageurs tués ou blessés par million de km). A tort ou à raison, les autorités organisatrices, pour des motifs sociaux (favoriser la mobilité des populations à faible revenu) ou économiques (favoriser le transport collectif qui offre des externalités positives par rapport à la voiture particulière), imposent souvent des tarifs inférieurs aux coûts et doivent subventionner l'opérateur : une bonne formule est alors la « concession négative », attribuée au candidat qui demande la subvention minimale.

La régulation des taxis se pratique au moyen de licences ou autorisations de transport, qui cherchent à faire respecter des conditions minimales pour l'exploitation ; certains

pensent faire en outre de la distribution de licences un instrument pour équilibrer l'offre et la demande, mais les résultats ne sont pas probants : le contingentement, qui a évidemment la faveur des exploitants en place, crée au détriment des consommateurs une rente de situation dont l'expression est la valeur de cession des licences. Par ailleurs, la difficulté que rencontreraient les clients pour s'informer sur les prix pratiqués dans le cas d'un marché libre (coûts élevés de transaction) conduit l'autorité organisatrice à fixer des tarifs publics.

## 6. CONCESSIONS FERROVIAIRES

Le transport ferroviaire se singularise historiquement par une gestion intégrée de l'infrastructure et des véhicules, à la différence de tous les autres modes de transport, quoique (i) la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation se développe et (ii) la gestion intégrée n'empêche pas l'accès de tiers transporteurs à la voie.

Si l'infrastructure ferroviaire est souvent en situation de « monopole naturel », le transport est en général confronté à la concurrence routière, sauf cas particuliers comme des transports minéraliers de masse en vrac où le passage par la route est théoriquement possible mais n'a pas de sens économique (coût). Il y a donc concurrence intermodale à défaut de concurrence intramodale, ce qui autorise un régime de liberté des prix et de la consistance des services. Le prix et la consistance des services seront fixés par le concédant seulement pour les services exploités comme obligation de « service public » donnant lieu à compensation financière de l'éventuel déficit ; cette obligation sera régie par des conventions séparées, dans le cas d'une concession principalement commerciale ; de telles conventions peuvent être conclues par le concédant ou bien par d'autres prescripteurs de services. Voici un exemple de convention pour un service exploité comme obligation de service public en Afrique subsaharienne :

liaisons, composition des trains, horaires, prix de vente, fixés par le concédant ;

subvention  $S = (D-R) + 0,2R$  soit  $S = D - 0,8R$ , où  $R$  désigne la recette et  $D$  la dépense, avec  $D = N_{sko}C_{sko}$ , où  $N_{sko}$  désigne le nombre de sièges - kilomètres offerts et  $C_{sko}$  le coût normé de production d'un siège - km. Il s'agit d'une régulation en « coût plus marge » ;

droit à compensation de la subvention avec la redevance de concession, pour pallier tout retard.

Des « concessions négatives » peuvent être passées pour le transport urbain ou suburbain de passagers si les pouvoirs publics imposent des tarifs ne couvrant pas les coûts.

Les paramètres de qualité de service de transport de passagers régulables sont les horaires, la vitesse commerciale, le confort, la sécurité (voyageurs tués ou blessés par million de km). Les paramètres de qualité de service régulables pour le fret - dans les cas particuliers d'absence de concurrence routière crédible où cette régulation est

nécessaire - sont le délai de mise à disposition des wagons, le délai d'acheminement, la sécurité, l'indemnisation des avaries, la traçabilité du fret.

Même en cas de liberté du prix et de la consistance des services, la sécurité et la protection de l'environnement seront contrôlées par le concédant, car pas totalement internalisées par le marché.

L'accès de tiers à l'infrastructure pourra être imposé par le concédant au concessionnaire en cas d'abus de position dominante ou pour traiter des trafics spécifiques : un péage sera négocié sur des bases économiques non discriminatoires.

## 7. CONCESSIONS PORTUAIRES

La concurrence inter - portuaire est faible dans les pays en voie de développement - à la différence des ports des pays développés - en raison du petit nombre de ports en présence : elle joue partiellement, dans le cadre de chaînes de transport, pour la desserte de l'hinterland, ou encore entre ports d'éclatement (mais c'est une concurrence rare et limitée). Il en résulte un fort besoin de contrôler prix et services. Des concessions portuaires globales sont rares et délicates à gérer. Il sera plus réaliste de rechercher une mise en concurrence par fonctions, par exemple des licences de manutention. Si la taille du marché est vraiment trop faible pour justifier plusieurs opérateurs, on pratiquera de la concurrence « pour le marché » lors de mises en concession : terminaux spécialisés (« privatisation par appartements »), remorquage, pilotage. Les opérateurs seront soumis à régulation tarifaire dès qu'ils disposent d'un « pouvoir de marché ».

Le quasi monopole portuaire sera contrecarré par l'organisation d'un « contre-pouvoir » des clients, ce qui est relativement aisé s'agissant d'une clientèle concentrée et bien organisée en syndicats professionnels : contre-pouvoir si possible au conseil d'administration du gestionnaire portuaire, en tout cas dans une commission consultative portuaire. La recherche d'une transparence par la publication des indicateurs de performance réduira l'asymétrie d'information entre gestionnaire portuaire, opérateurs et usagers ; on fera du *benchmarking* dans le temps (évolution des performances) et dans l'espace (comparaison avec d'autres ports).

Nous citerons dans les paramètres de qualité de service fret régulables : l'amplitude des services, le ratio du temps d'attente au temps de service du navire, le délai de stationnement des marchandises, le tirant d'eau admissible, sécurité nautique et terrestre.

## 8. CONCESSIONS D'AÉROPORTS

Les aéroports sont très largement en monopole. La concurrence existe seulement entre *hubs*, or elle dépend plus de la stratégie des compagnies aériennes que des gestionnaires d'aéroports.

La consistance des services aéronautiques sera fixée par le concédant. Nous citerons dans les paramètres de qualité de service régulables (exemple d'une aéro-gare passagers) : l'amplitude des services, le temps de traitement par passager, la sûreté et la sécurité, le confort et l'espace disponible par passager, la disponibilité des postes de stationnement avion.

L'aéroport, comme d'autres infrastructures, est confronté quand le trafic croît à des phénomènes de rareté de l'espace disponible. La gestion de la rareté se fera par l'exploitant de l'aéroport sous le contrôle de l'autorité organisatrice qui veillera à des traitements non discriminatoires :

- attribution des créneaux horaires (« slots ») pour le traitement des avions en période de saturation : par consensus ou par droit d'antériorité, vs par mise aux enchères avec contrôle de l'usage effectif du droit accordé (actuellement, cette attribution implique les compagnies aériennes plus que les exploitants d'aéroport) ;
- attribution des banques d'enregistrement et des bureaux des compagnies dans l'aérogare ;
- attribution des « concessions » commerciales : par mise aux enchères.

Une régulation tarifaire par le concédant est nécessaire pour les activités aéronautiques : redevances d'atterrissage et de stationnement avions, redevances d'usage des aérogares passagers et fret. En revanche, la liberté tarifaire est acceptable pour les activités extra-aéronautiques :

redevances commerciales : fixées par enchères comme conseillé ci-dessus ;

redevances domaniales : loyers négociés, sous réserve d'absence d'abus de position dominante vis-à-vis des occupants du domaine qui ne sont pas en situation de choix (par exemple, un restaurateur ou un boutiquier sont en situation de choix, pas une compagnie aérienne qui assure un trafic significatif sur l'aéroport).

Comme dans le cas des ports, avec une clientèle (compagnies aériennes, auxiliaires de transport) concentrée et bien organisée en syndicats professionnels, on organisera le contre-pouvoir des clients : commission consultative d'aéroport, clients - actionnaires ou au moins administrateurs.

Le *benchmarking* sera utile, comme dans le cas des ports. Enfin une régulation non négligeable est le fait d'instances externes comme l'OACI, l'IATA.

## 9. MANUTENTION PORTUAIRE / ASSISTANCE AÉROPORTUAIRE

Ces deux métiers - la manutention des marchandises dans un port ; l'assistance aux aéronefs en escale, le traitement des passagers et la manutention du fret dans un aéroport - sont traités simultanément en raison de leurs très fortes similitudes fonctionnelles.

Le gestionnaire du port ou de l'aéroport aura à :

- contrôler les performances techniques, car la productivité des manutentionnaires / sociétés de *handling* détermine celle du port / de l'aéroport ; les implications pour la sûreté et la sécurité sont également importantes ;
- éviter les rentes de situation et les ententes sur le dos du consommateur final, phénomènes malheureusement fréquents dans ce domaine.

Pour cela, le gestionnaire portuaire / aéroportuaire agréera, par voie de licence, des manutentionnaires / sociétés de *handling* opérant en concurrence. La licence peut s'analyser comme la combinaison d'une autorisation d'exploiter et d'une autorisation d'occupation du domaine.

Dans le cas des concessions mixtes d'infrastructure et de manutention de terminaux portuaires, le gestionnaire portuaire devra choisir une des formules suivantes :

- concession exclusive de l'infrastructure ; manutention libre et concurrentielle sous le contrôle du concessionnaire du terminal ;
- concession exclusive d'infrastructure et de manutention, mais c'est donner à l'acconier une rente de situation car la concession de l'infrastructure est très longue pour amortir celle-ci ;
- ou concession exclusive d'infrastructure articulée à une sous - concession de manutention plus courte (par exemple, 30 ans pour l'infrastructure, 10 ans pour la manutention) : davantage de concurrence pour le marché.

## OPPORTUNITES ET RISQUES DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE

Raymond MAUBOIS

*RATP*

*France*

### INTRODUCTION

Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, la plupart des pays occidentaux s'étaient engagés dans le développement soutenu de lignes de chemin de fer. Sur les quelque 1 600 km de lignes existants dans le monde en 1835, l'Amérique en comptait à elle seule près de 1 300. En 1840, la longueur du réseau mondial était multipliée par cinq. En 1900 près de 800 000 kilomètres étaient en exploitation.

La Grande-Bretagne avait confié la construction de ses lignes à l'initiative privée ; l'Etat Belge assurait l'exploitation de son réseau ; chacun des petits Etats qui constituaient l'Allemagne géraient ses lignes ; en Russie, l'Etat s'était chargé de la réalisation de la ligne Saint-Petersbourg - Moscou ; aux Etats-Unis, l'initiative restait aux compagnies privées mais la majorité des capitaux était publique. En France, les chemins de fer étaient exploités par des compagnies privées, avec l'intervention de l'Etat à compter de 1850. Ce n'est toutefois qu'en 1938 que l'exploitation de ces lignes fut confiée à une société publique, la Société nationale des chemins de fer français. Dans la plupart des pays, les réseaux de chemin de fer allaient également se situer progressivement sous l'égide de l'Etat.

Les transports collectifs urbains ont connu une évolution semblable. Il y a plus de cent ans, en 1898, la Ville de Paris décidait la construction des six premières lignes du "Réseau de Chemin de Fer Souterrain d'Intérêt Local". La Ville finançait les tunnels et les stations, soit environ les trois quarts de l'investissement global. Les équipements et les matériels roulants étaient financés par la Compagnie du Métropolitain (CMP), compagnie privée concessionnaire de l'exploitation des lignes pour une durée de 35 ans.

Le réseau s'est ainsi développé jusque dans les années "trente". Le trafic croissant confirmait le succès du Métropolitain. Les recettes couvraient aisément les dépenses d'exploitation, les charges financières, une redevance à la ville de Paris et la rémunération de concessionnaires.

Le contexte d'instabilité économique et monétaire qui a précédé la seconde guerre mondiale a mis fin à cette situation. Les transports collectifs parisiens se sont alors inscrits dans une situation de déficit chronique. La Compagnie du Métropolitain a fait place à une entreprise publique, avec un actionnaire unique, l'Etat français.

Les exemples ne manquent pas, dans le monde, d'initiatives privées florissantes qui ont périclité et se sont achevées par des interventions durables des pouvoirs publics, en



premier lieu pour assurer la continuité de leur fonctionnement, puis pour poursuivre leur développement.

Les années quatre-vingts ont cependant été marquées par un renversement de tendance avec le retour de concessions d'exploitation à des opérateurs privés, voire des privatisations avec transfert de propriété, comme ce fut notamment le cas en Grande-Bretagne.

J.A. Gomez-Ibanez et J.R.Meyer dans "Going private, the international experience with transport privatization, Brookings Institution, 1993" parlent ainsi d'un cycle du transport urbain de personnes : "quand les grandes entreprises abusent de leur pouvoir de marché, les pouvoirs publics interviennent ; les marges de manœuvre, la rentabilité et la qualité de service s'en trouvent réduites, de sorte que les pouvoirs publics se trouvent fondés à nationaliser ; ils assainissent alors les comptes, mais à l'usage, ils se révèlent moins bons gestionnaires que leurs prédécesseurs, ce qui conduit à créer et à augmenter les subventions ; lorsque celles-ci sont jugées insupportables par les électeurs, on privatise et le cycle peut recommencer"....

## 1. MONOPOLE, DEREGLEMENTATION, REGULATION, CONCURRENCE

Les transports urbains se sont inscrits, au fil du temps, dans des contextes institutionnels et des doctrines économiques et ont bénéficié d'expériences qui ont jalonné leurs évolutions, jusque, dans certains cas, remettre en question l'organisation des services en réseaux nationaux et/ou locaux.

### 1.1 Monopole, réglementation, déréglementation

Les caractéristiques technologiques et les conditions de l'optimum de production de certains secteurs économiques ont conduit à laisser une entreprise unique produire en situation de monopole. Ainsi, si les services en réseau se sont initialement développés dans un contexte de libéralisme où les mécanismes décentralisés du marché étaient censés assurer la maximisation d'une fonction d'utilité collective, des monopoles "naturels" se sont instaurés, et pour certains subsistent, en particulier dans le secteur des transports. Trois raisons majeures à cela :

- \* l'existence de rendements croissants, notamment lorsque la production des services suppose un investissement initial important telles que les infrastructures de Transports Collectifs en Site Propre (TCSP),
- \* les services produits par ces infrastructures s'analysent comme un bien public<sup>13</sup>,
- \* l'existence d'effets "de club" : l'utilité d'un "bien-réseau" croît avec le nombre de consommateurs avec parfois des phénomènes "boule de neige" ; au départ le faible nombre d'utilisateurs limite le développement ; la montée en régime,

<sup>13</sup> le bien public se caractérise par la non-rivalité, la non-exclusion et l'indivisibilité dans sa consommation. Le bien collectif retient également la non-rivalité et la non-exclusion ; mais sa consommation peut être parfois limitée, notamment en raison de phénomènes de saturation : les routes,... Source : Claude Quin "Les nouvelles dimensions du service public en Europe" in "Un service public pour les Européens?" Rapport du Ministère français de l'Équipement, des Transports et du Logement, La Documentation Française, 1997.

voire l'engouement, font ensuite "exploser" l'activité et créent les besoins d'ajustement de l'offre ; ce fut le cas des chemins de fer au XIX<sup>ème</sup> siècle et très rapidement ces dernières années du téléphone cellulaire.

Alors que la France privilégiait les monopoles d'entreprises publiques soumises au contrôle de l'État, les pays anglo-saxons ont fourni l'expérience de réglementation des monopoles privés. Dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les États-Unis, dans la tradition de la *common law*, ont créé des institutions de contrôle indépendantes, notamment via les *Public Utilities Commissions (PUC)*. Ainsi, les commissions de régulation américaines édictent des règles qui, en France, relèveraient du domaine de la loi et des règlements. Mais tant aux États-Unis qu'en Europe, les gouvernants ont progressivement admis que les réglementations, outre les coûts engendrés, ne suffisaient pas à une gestion efficace et qu'en outre, ils contrôlaient mal les monopoles.

Monopole et régulation,... mais également déréglementation et dérégulation. Ces deux derniers termes, plus récents dans le vocabulaire, génèrent une confusion. La déréglementation est une traduction littérale du terme anglais "deregulation" ; or les deux termes ne recouvrent pas les mêmes réalités. La confusion n'est pas seulement d'ordre sémantique.

La déréglementation, au sens français du terme, peut être définie comme l'ensemble des mesures ayant pour objectif de réduire les normes juridiques qui pèsent sur les opérateurs. Cette diminution peut être quantitative ou qualitative.

La "deregulation" anglaise, reflet du libéralisme économique, vise quant à elle à accroître la liberté des opérateurs sur le marché<sup>14</sup>.

Dans son acception française, la dérégulation peut être comprise comme une profonde évolution de la réglementation des services fournis par les monopoles. Il convient toutefois de souligner que<sup>15</sup> :

- les évolutions technologiques tendent à réduire les situations de monopoles naturels ; pour exemple, certaines infrastructures comme les réseaux de télécommunications sont progressivement mises en concurrence ;
- les gammes de produits de plus en plus diversifiées de ces secteurs et l'internationalisation de l'économie rendent problématique une régulation fine,
- la concurrence en elle-même peut jouer un rôle de régulateur efficace.

Ainsi, alors que la "deregulation" pourrait être comprise comme la suppression de la réglementation, elle apparaît en réalité comme un changement des règles visant à instaurer une autre façon de réguler. Les pionniers des réformes britannique et américaine ont longtemps affiché la conviction qu'en introduisant la concurrence dans le secteur des réseaux, on provoquerait une réduction progressive de l'intervention de l'État, le but ultime étant de banaliser les services publics pour créer un marché des services entièrement en concurrence.

<sup>14</sup> Commissariat général du Plan, la régulation des services publics, collection rapports officiels, Paris 1995.

<sup>15</sup> Bernard Salanié, "Microéconomie, les défaillances du marché", Economica



A l'usage, ce scénario d'une économie sans services publics et sans régulation de l'État est apparu quelque peu mythique. L'introduction de la concurrence a certes aboli des réglementations, mais elle en a créé de nouvelles, au moins aussi nombreuses, voire plus complexes<sup>16</sup>.

Force est en effet de constater que les réformes comportent souvent autant de reréglementation que de déréglementation. La régulation structurelle du marché, notamment par le nombre d'entreprises qui y opèrent, se transforme en régulation des comportements des entreprises. La recherche d'une efficacité accrue des réseaux, à un moindre coût, conduit ainsi aux nouvelles formes de régulation qui accompagnent l'ouverture progressive à la concurrence.

## 1.2 L'ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence, également appelée libéralisation, limite le champ des monopoles aux segments de l'activité où les rendements sont croissants, c'est-à-dire en général, les infrastructures physiques. Elle s'accompagne généralement d'une "désintégration" institutionnelle ou comptable des opérateurs en situation de monopole, voire d'une division géographique de certaines activités.

Les entités qui en résultent peuvent rester dans la sphère publique en changeant de statut ou être privatisées. La privatisation conduit ainsi à transférer le contrôle d'une entreprise publique au secteur privé aux motifs que :

- la confusion des rôles entre Pouvoirs publics actionnaires et Pouvoirs publics gestionnaires est éliminée,
- les pouvoirs publics peuvent être mieux à même de contrôler des entreprises privées agissant sous concession que des entreprises publiques auxquelles ils assignent parfois des objectifs contradictoires,
- les entreprises privées sont considérées plus performantes (soumises aux pressions du marché, des actionnaires, de la Bourse,...) avec toutefois le risque de privilégier la rentabilité à court terme au détriment des investissements à long terme.

Cette ouverture du marché modifie les modes de relations entre pouvoirs publics et réalisateurs du service. Elle substitue aux régulations lourdes des monopoles une relation contractuelle entre le régulateur et l'opérateur qui incite fortement à une amélioration de la prestation.

La redéfinition du processus de réglementation en situation d'ouverture à la concurrence suppose de nouvelles réglementations et une modification de la position et des moyens de l'autorité réglementaire :

- autrefois partenaire dans le face à face qui liait le monopole à la puissance publique, l'autorité devient l'arbitre qui fixe et fait respecter les règles du jeu ; elle devient régulateur d'un secteur d'activités où a été instaurée la concurrence et perd tout ou partie de sa qualité de tuteur d'entreprises,

<sup>16</sup> Christian Stoffaës "Services publics, question d'avenir" - Editions Odile Jacob-

- la fin des pouvoirs publics propriétaires ne signifie pas la fin de l'intervention des pouvoirs publics ; mais leurs moyens d'intervention s'éloignent des procédures administrées, rigides, et exigeantes en information et s'orientent vers des mécanismes plus incitatifs, plus souples et révélateurs d'informations<sup>17</sup>,
- l'autorité doit veiller à ce que la taille d'un opérateur ne lui confère pas un pouvoir abusif sur les autres, éviter qu'il tire mieux parti des règles du jeu ou qu'il les transforme à son profit,
- l'autorité est garante des règles de sécurité, de protection de l'environnement et de la cohérence des obligations de service public ou de service universel,... elle doit éviter notamment les effets dommageables qui pourraient résulter de la multiplication des entreprises sur le marché, et d'un usage préjudiciable pour la collectivité des libertés qui leur sont octroyées.

Les nouvelles pratiques de la régulation, analysées sur la base d'expériences de secteurs d'activités et de pays différents, permettent de tirer trois conclusions quant à leur efficacité économique <sup>18</sup> :

- il existe une extrême variété des situations sectorielles ;
- la concurrence apporte des avantages en terme d'efficacité de gestion, à condition d'en faire un moyen et non une fin ; le choix de la concurrence apparaît ainsi plus important que le choix du "privé",
- en termes organisationnels, il convient de bien distinguer les trois domaines justiciables d'une intervention : d'une part, la définition des règles du jeu, souvent très technique, du monopole et de sa coexistence avec les services, d'autre part la "police" de la concurrence, c'est à dire le contrôle des « règles du jeu », enfin l'application des réglementations d'environnement, de sécurité, de conditions de travail, etc.

La régulation ne peut éviter la question de la cohésion sociale. Les nouvelles formes d'organisation et de régulation, en faisant jouer plus librement et donc plus vigoureusement les forces du marché, risquent de peser sur les tarifs alors que les réseaux, particulièrement les transports urbains, sont perçus comme une forme de matérialisation des solidarités.

Les modalités d'intégration des transports urbains dans ce cadre font l'objet de la seconde partie de cette communication.

## 2. QUELLE APPLICATION AUX TRANSPORTS URBAINS ?

Les réseaux de Transports Collectifs urbains en Site Propre (TCSP) ont les caractéristiques des monopoles naturels : un investissement initial important, un service rendu assimilé à un « bien public » et des externalités, positives et négatives. Parmi les externalités, les effets "réseau" jouent un rôle primordial : la connexion d'une

<sup>17</sup> N. Curien "La privatisation des services urbains en Europe" - Edition La découverte

<sup>18</sup> C. Stoffaës "Services publics, question d'avenir" - Editions Odile Jacob

nouvelle ligne au réseau ferroviaire majeure les effets macro-économiques de l'investissement en élargissant l'accessibilité aux bassins de populations et d'emplois.

Il convient toutefois de souligner que ces investissements lourds s'inscrivent dans un contexte évolutif de rendements croissants, pour plusieurs raisons :

- les coûts des projets, qui conditionnent les niveaux de rendement, restent à des niveaux élevés mais connaissent des évolutions contrastées : la baisse de certains coûts permise par de nouvelles technologies, notamment l'emploi de tunneliers, est ainsi en tout ou partie consommée par la progression d'autres postes de dépenses, notamment les équipements et les aménagements urbains liés à l'insertion des TCSP sur la voirie ; en définitive, la réduction des coûts n'engendre pas de capacités de réalisation supplémentaires ;
- les évolutions urbaines, des revenus, des modes de vie,... sont à l'origine de pratiques de déplacements plus diversifiées, notamment par l'automobile et les deux roues. L'allocation entre modes de transport ne se fait pas seulement par référence à leurs coûts : les mesures réglementaires (limitation du stationnement, interdiction ou limitation d'accès des voitures en centre-ville,...) peuvent influencer fortement le choix modal, au même titre que la tarification des TC, le prix des carburants automobiles, la tarification du stationnement et le péage routier.

C'est dans ce contexte de TCSP conservant de fortes caractéristiques de monopoles naturels que s'inscrivent les modalités d'ouverture à la concurrence du marché des transports collectifs urbains.

## 2.1 L'ouverture à la concurrence : comment et jusqu'où ?

Les transports urbains ont connu et connaissent encore des situations contrastées. En Allemagne et en Italie ils sont traditionnellement du ressort des municipalités, en Espagne ils dépendent du pouvoir régional, aux Pays-Bas du pouvoir central. La France voit coexister des entreprises publiques nationales en situation de monopole local sous la tutelle de l'État (la Régie Autonome des Transports Parisiens, la Société Nationale des Chemins de Fer Français pour la desserte périurbaine de la région d'Ile-de-France,...) et des entreprises privées concessionnaires d'exploitation de réseaux, c'est à dire de monopoles locaux attribués par contrat, sous l'autorité des collectivités locales.

Au Royaume-Uni, la privatisation des entreprises d'autobus, National Bus Company et London Transport Buses s'est accompagnée d'une "désintégration institutionnelle" de ces entreprises. Ce passage du public au privé avait pour objectif d'améliorer la productivité et de ramener les coûts d'exploitation à des niveaux comparables à ceux des entreprises les plus performantes du secteur. A Londres, les baisses de charges d'exploitation sur les lignes concédées sont estimées à 20%. Des analyses sur le long terme devront confirmer que cette rentabilité de court terme ne s'est pas faite au détriment du renouvellement des autobus et des équipements de maintenance.

Au Danemark et en Suède, des entreprises publiques ont répondu avec succès à des appels d'offre, en comprimant leurs coûts jusqu'à les aligner sur le secteur privé et en sous-traitant parfois certaines activités. Cela a impliqué une évolution institutionnelle

dégageant ces entreprises de la tutelle de l'Etat et leur octroyant un nouveau statut assorti de l'autonomie financière et de gestion.

Les cas de privatisation de lignes et de réseaux d'autobus sont désormais courants ; ceux de mises en concession de TCSP ferroviaires sont plus limités, à noter parmi eux la concession du métro de Buenos Aires (5 lignes) et celle de 4 lignes du métro de Stockholm.

Le projet concernant le métro de Londres est d'une autre nature. Il prévoit de confier la modernisation et la maintenance des infrastructures au secteur privé (les stations et la signalisation seraient ainsi réparties en trois lots) par des concessions d'une durée de 15 à 30 ans. L'exploitation serait confiée au London Underground, dont les activités seraient éventuellement réparties en 3 ou 4 compagnies gérant chacune plusieurs lignes et versant une redevance d'usage aux concessionnaires des infrastructures.

Ce projet londonien caractérise ce qu'il est convenu d'appeler la désintégration verticale d'un monopole par la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation (les services qui pilotent le fonctionnement de l'infrastructure et ceux qui l'utilisent relevant de la même entité). Cette séparation, conduite dans un contexte de mobilisation de fonds privés très importants pour réaliser les investissements de modernisation, s'accompagnera d'une mise à plat des comptes des différentes activités et de l'instauration de procédures contractuelles visant à accroître la productivité des secteurs concernés. Il reste à savoir comment les entreprises issues de l'éclatement du London Underground tireront leur épingle du jeu tarifaire : en l'absence de contribution publiques, les redevances d'usage des infrastructures devront être financées par les tarifs qui seront fixés par le Conseil de l'agglomération londonienne.

Cela étant, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une telle séparation dans un contexte différent du métro londonien dans l'obligation d'engager, dans les meilleurs délais, un vaste programme de rénovation des espaces et des équipements à l'usage des voyageurs ainsi que de réduction du retard technologique de l'exploitation des trains. Les nouvelles exploitations de métros urbains, fondées sur des automatismes allant jusqu'à la suppression du conducteur, requièrent une intégration de plus en plus poussée entre les infrastructures, les matériels roulants et les systèmes de commande. Peut-on raisonnablement envisager une affectation de l'infrastructure et de l'exploitation à des concessionnaires différents ?

Quant à l'exploitation d'une ligne de métro par plusieurs opérateurs, ce serait oublier, au-delà de toutes autres considérations, que l'une des caractéristiques des lignes ferroviaires urbaines ou périurbaine est la saturation. Il semble que la future directive européenne relative aux transports urbains de personnes devrait retenir des dispositions particulières (voire une exception) concernant les métros.

Cette question du nombre de concessionnaires se pose non seulement pour les lignes mais également pour l'organisation des connexions et des correspondances entre lignes et/ou réseaux. Elle implique également une capacité à assurer l'intégration des services et des produits, notamment tarifaires. Il convient de ne pas sous-estimer les surcoûts que pourrait générer une partition excessive.

La durée du contrat est également importante ; elle n'est pas sans effet sur la volonté et la capacité des concessionnaires à s'inscrire dans un système intégré et à en tirer le meilleur parti pour les voyageurs.

## 2.2 Quelle redéfinition du processus de régulation ?

Il est désormais habituel d'opposer deux processus de régulation, l'un s'appuyant sur l'Autorité Organisatrice à la française, l'autre sur le régulateur de type anglo-saxon.

Dans le premier cas, la collectivité locale procède, par appel d'offres, à une délégation de service public. Elle fixe notamment la consistance du service, les niveaux de qualité, ... ; d'une façon générale, sa position d'entité coordinatrice lui permet d'orienter l'intégration des transports urbains, y compris dans une problématique élargie aux autres fonctions urbaines.

Dans le second cas, ce sont les entreprises qui proposent la consistance du service au régulateur. Ce dernier tend à multiplier le nombre d'opérateurs, maintenant ainsi un degré de fragmentation du marché suffisant pour stimuler la concurrence. Mais, dans ce système, les composantes urbaines, sociales, environnementales du transport restent généralement en dehors des préoccupations.

Au-delà du fait que le mode de gestion déléguée "à la française" traduit un attachement à des valeurs de service public garanties par la collectivité publique, le choix de l'un ou l'autre système doit se mesurer à l'aune de l'efficacité, et pas uniquement à une efficacité de court terme.

En effet, une des fonctions de la réglementation est de corriger les défaillances du marché, c'est-à-dire de remédier aux inefficacités productives ou allocatives qui résulteraient d'une situation de libre arbitre des acteurs économiques. Elle n'a de sens et d'intérêt pour la collectivité que si elle n'engendre pas, elle-même, des inefficacités supérieures à celles qu'elle prétend corriger ou des coûts de régulation supérieurs aux gains monétaires que peut procurer la concurrence. Aux Etats-Unis, la régulation occupe des milliers de fonctionnaires et fait largement appel à la voie judiciaire en cas de litige, générant d'importants coûts indirects. A contrario, les systèmes qui ont su doser l'ouverture à la concurrence ont pu rester dans des niveaux de coûts de régulation très acceptables. C'est notamment le cas de la régulation à la française.

Peut-on distinguer, dans cet ensemble, des schémas d'organisation des transports collectifs urbains ? La réglementation peut-elle s'organiser par référence à quelques grands schémas contrastés entre lesquels les pouvoirs publics peuvent placer le curseur de la libéralisation ?

Une approche réductrice permettrait de positionner aux extrêmes la "régulation totale" et la "dérégulation totale" et d'identifier deux situations intermédiaires : la "dérégulation contrôlée" et le "contrat sectoriel limité", chacune de ces situations pouvant être brièvement définie comme suit :

◊ **Régulation totale** : La définition du service est assurée par un régulateur, c'est-à-dire par l'autorité publique responsable du financement et de la fixation du niveau des services et des tarifs. L'opérateur bénéficie d'un monopole d'exploitation. La propriété des moyens de production est publique. Le régulateur assume le risque

financier, la péréquation des financements entre les services est la règle et le niveau de subvention est généralement élevé.

◊ **Dérégulation totale** : Elle fait disparaître la fonction de régulateur. Les opérateurs assument les risques de production et les risques commerciaux. La propriété est privée. La concurrence s'exerce directement sur le marché. L'interface opérateur - clients est forte : elle intervient sur des lignes (et non pas au sein d'un réseau) créées en fonction de la demande, avec des tarifs différenciés et sans péréquation.

Les deux schémas intermédiaires se différencient essentiellement par l'étendue du contrôle de l'autorité publique en matière d'intégration du réseau et de tarifs.

◊ **Dérégulation contrôlée** : Le régulateur sélectionne l'opérateur par appel d'offre, au moins disant pour un niveau de service défini, ou au plus offrant pour un niveau de prix déterminé. L'interface entre régulateur et opérateur (fournisseur de services) se fonde sur un contrat d'exploitation. L'opérateur assume le risque de production ; le risque commercial est généralement partagé entre le régulateur et l'opérateur. La propriété peut être mixte et l'accent est mis sur l'efficacité.

◊ **Le contrat sectoriel limité** : Le régulateur confie un service commercial à un opérateur après mise en concurrence. La concession d'exploitation concerne un périmètre de transport et/ou un ensemble de lignes. La propriété est privée, la productivité élevée et le système est régulé par le marché. L'interface entre régulateur et opérateur intervient lors de l'octroi de la concession et sur le contrôle des normes de sécurité et de qualité du service. Les itinéraires non rentables commercialement font l'objet d'un contrat séparé.

Le tableau ci-après récapitule les avantages et les inconvénients de chaque schéma donc il convient de souligner à nouveau le caractère synthétique et forcément réducteur.

	RÉGULATION TOTALE	DÉRÉGULATION CONTRÔLÉE	CONTRAT SECTORIEL LIMITE	DÉRÉGULATION TOTALE
STRUCTURE RESEAU	Réseau intégré et coordonné	Degré d'intégration du réseau lié aux appels d'offres (par réseau, par mode, par secteurs ou par lignes)	Réseau "commercial" complété par un réseau à caractère social	Pas de réseau organisé mais des itinéraires indépendants
NIVEAU DE SERVICE	Défini par l'autorité publique, non directement lié à la demande, généralement bon	Dépend des dispositions de l'appel d'offres, généralement bon	Lié à la demande et aux normes de service minimum figurant dans les termes de la concession	Souvent bas, en dehors des axes de forte demande
TARIFS	Uniformité pour l'ensemble du réseau	Uniformité des tarifs pour l'ensemble du réseau ou seulement par mode ou secteur géographique	Tarif fixé par le marché; tarif administré pour les services à caractère social	Fixation des tarifs par le marché (pas d'intégration tarifaire)
PRODUCTIVITE	Moyenne faute d'incitation contractuelle à l'efficacité	Convenable: l'efficacité est stimulée par le renouvellement périodique du contrat	Elevée	Elevée
RISQUE FINANCIER Pour l'Autorité Publique	Bas à modéré, selon le mode de financement du déficit d'exploitation	Bas à modéré, selon le partage du risque commercial	Faible	Aucun
VALEUR SOCIALE	Objectif d'efficacité sociale élevée	Efficacité sociale convenable, variable selon l'engagement de l'autorité publique	Service social minimum, variable selon l'importance des services non commerciaux	Pas de préoccupation sociale

### 3. PARTENARIATS PUBLIC - PRIVE : FORMES ET ENJEUX

Cette troisième partie examine les formes, les modalités et les enjeux de l'introduction de la concurrence dans les deux domaines fondamentaux des transports urbains : l'investissement et l'exploitation. La participation du secteur privé peut, en effet, couvrir un champ plus ou moins étendu, allant de la conception à l'exploitation et à la maintenance des infrastructures. Elle suppose des dispositifs particuliers, notamment des concessions de longue durée, pour des investissements lourds de création de métros ou de tout autre mode ferroviaire fortement capitalistique.

#### 3.1 Investissements : formules, avantages et risques

La participation du secteur privé à l'investissement peut prendre diverses formes selon le champ couvert : conception, construction, remise à niveau, financement. L'engagement est fonction des risques et de la rentabilité escomptée de l'investissement. La palette est large, même si les choix s'orientent vers quelques options majeures telles le "BOT" :

D.B.O.M	Design Build Operate Maintain	conception - construction - exploitation - maintenance
D.B.O.T.	Design Build Operate Transfer	conception - construction - exploitation - transfert
D.B.F.O.T	Design Build Finance Operate Transfer	conception - construction - financement - exploitation - transfert
D.B.O.O.	Design Build Own Operate	conception - construction - propriété - exploitation
B.O.T.	Buid Operate Transfer	construction - exploitation - transfert
B.O.O.	Build Own Operate	construction - propriété - exploitation
B.O.L.	Buid Operate Lease	construction - exploitation - location
R.O.T.	Refurbish Own Transfer	rénovation - propriété - transfert
O.U.T.	Own Upgrade Transfer	propriété - restructuration - transfert

Pour le secteur public, déléguer la conception suppose un transfert total ou partiel de sa fonction d'expertise. Le recours au secteur privé présente l'avantage d'un engagement financier partagé permettant, notamment en période de raréfaction des crédits publics, de maintenir les ressources budgétaires sur les missions sociales et régaliennes.

Les entreprises privées, soumises à la vigilance de leurs actionnaires et de la concurrence, ne peuvent s'engager dans le financement de TCSP sans s'être assurées de leur rentabilité à moyen ou long terme. Or, les projets de TCSP présentent des caractéristiques sensiblement différentes de celles des projets industriels. Ces derniers sont en effet financés sur une durée presque toujours inférieure à 15 ans. Les cash-flow escomptés doivent couvrir, avec une marge d'aléas, le service de la dette, les coûts d'exploitation et la rémunération du capital.

Cela étant, les spécificités des projets de TCSP en milieu urbain sont facteurs de majoration des risques, en effet :

- la non réversibilité des projets ne permet pas de minimiser les effets d'éventuelles erreurs de choix. Un TCSP ne peut, comme une usine ou un bâtiment être affecté à un autre usage ; un abandon en cours de réalisation ou

une erreur de prévision de fréquentation (donc de recettes) se traduisent pour les investisseurs par la perte de tout ou partie de leur mise de fonds ;

- dans tous les cas, la durée de réalisation particulièrement longue (5 à 7 ans, voire plus), implique la mobilisation d'importants crédits sans recettes à court ou moyen terme ; cela signifie d'une part, un cash-flow fortement négatif pendant la période de construction, important facteur de risque et de défiance des financeurs, d'autre part, une croissance lente du cash-flow pendant le début de la période d'exploitation en raison des charges financières, jusqu'à l'échéance d'amortissement des emprunts.

La logique du système de la concession est fondée sur la rémunération du concessionnaire. S'il agit à ses risques et périls, sous le contrôle du concédant, sa rémunération provient des redevances acquittées par les usagers. Compte tenu du montant des investissements, un financement totalement privé n'est viable que si le projet offre un saut quantitatif et qualitatif important par rapport au système de déplacement en place et si la durée de la concession garantit le retour sur investissement.

Ces situations se rencontrent parfois dans des villes millionnaires (Hong Kong, Singapour,...) où le contexte urbain et l'importance de la demande de déplacement à satisfaire par des modes collectifs peut garantir le succès de l'infrastructure. Des exemples concerneraient également des villes millionnaires de pays en développement, dans des situations très différentes de financement de l'investissement.

Dans les pays de l'OCDE, les projets financés exclusivement sur fonds privés sont rares. Ils correspondent soit à des opportunités foncières (mais les promoteurs n'ont financé qu'à hauteur de 2% l'extension de la ligne des Docklands dont le premier tronçon a été réalisé sur fonds publics), soit à la réalisation d'une infrastructure spécifique : liaison ou maillon essentiel d'un réseau procurant des gains en temps de trajet et en qualité importants pour une clientèle prête à accepter des niveaux de tarifs élevés.

C'est le cas du Heathrow Express, liaison rapide en métro entre Londres et l'aéroport d'Heathrow qui a réduit la durée du trajet de 1 heure à 15 minutes. Cette infrastructure a été construite et financée, pour un montant de £ 450 millions, par l'exploitant de l'aéroport londonien (BAA) et British Rail (devenu Railtrack) au sein d'une joint-venture (70 % BAA et 30 % Railtrack). L'exploitation en a été confiée à Heathrow Express Ltd, filiale à 100 % de BAA. A noter que le prix du billet (£10) bien qu'élevé reste moins cher que le taxi, principal concurrent, et que ce dernier n'est pas compétitif sur le temps de trajet.

Il faut cependant y voir une exception ; dans la plupart des cas, la concurrence de la voiture bride le niveau des tarifs des transports collectifs et crée des perspectives peu attractives pour les investisseurs privés, sauf dans le cadre de partenariats public-privé.

### 3.2 Investissements : les partenariats

Les partenariats public-privé permettent, d'une part, de mobiliser des financements importants en répartissant les risques et, d'autre part, de tirer le meilleur parti des compétences de chacun des partenaires.

Ainsi, même dans les pays les plus en pointe en matière de dérégulation, la réalisation de TCSP mobilise d'importants capitaux publics et la part du secteur privé ne représente souvent qu'un "ticket d'entrée" : 8% dans le cas du métro léger de Birmingham, 6% pour le Metrolink de Manchester, 38% pour le Croydon Tramlink avec un droit d'exploitation de 30 ans dans une concession de 99 ans. Aux Etats-Unis, les subventions publiques représentent presque 80% des investissements, achat des matériels roulants inclus. En France, les financements publics jouent également un rôle important : 60% pour le tramway "Métrobus" de Rouen, 45% pour la première ligne du métro de Toulouse (VAL), etc.

Mais les conditions de l'engagement du secteur privé dans tels projets ne se limitent pas aux investissements ; elles sont également liées aux conditions de rémunération des activités d'exploitation et aux cash-flow attendus. En France, l'apport de la puissance publique au financement de l'exploitation, notamment par le produit d'une taxe sur les salaires versés par les entreprises (le Versement Transport) affectée aux transports collectifs, réduit les risques sur l'exploitation. A contrario, au Royaume-Uni où l'exploitation se fait aux risques et périls, la contribution du secteur public aux activités d'exploitation est faible, le voyageur en subit directement les conséquences par des tarifs élevés et l'investisseur privé supporte un risque global plus important.

Le choix de réaliser une infrastructure de transport en partenariat avec le secteur privé engage l'ensemble des partenaires à organiser un retour sur investissement alimenté par les recettes de l'exploitation. C'est pourquoi les concessions de construction et d'exploitation sont le plus souvent conjuguées (BOT à la française et formes proches) dans des montages complexes, ouvrant droit à chaque partenaire de dégager des recettes en proportion des risques qu'il assume.

La première ligne du métro de Toulouse illustre cette complexité. Les ressources d'exploitation de la société concessionnaire reposent sur les recettes commerciales perçues auprès des voyageurs et sur une contribution forfaitaire versée par l'autorité publique concédante qui conserve la responsabilité de la définition de la politique tarifaire et de la qualité du service.

Durant les 3 premières années d'exploitation, le concessionnaire garantissait une progression de trafic de 20% minimum ; en deçà de ce seuil, le concessionnaire prenait en charge l'intégralité des conséquences financières ; entre 20% et 32 %, le surplus de recettes revenait à hauteur de 80% à l'autorité concédante ; au-delà, il était partagé à égalité entre l'autorité concédante et le concessionnaire. Accordée pour une durée de 35 ans, la concession a été rachetée par le concédant à l'issue de quatre années d'exploitation seulement, du fait des déséquilibres d'intérêts résultant des résultats très confortables affichés par la société concessionnaire.

Au-delà des seules considérations financières, les partenariats public-privé sont l'occasion d'association et de valorisation de rôles et de compétences.

La puissance publique représente la pérennité et le développement durable. Il lui revient d'inscrire les projets de TCSP dans une politique de développement urbain et de protection de l'environnement. Elle peut ainsi apporter opportunément sa garantie à des projets qui satisferont les besoins de plusieurs générations, permettant de contourner la difficulté du décalage entre les durées des prêts pratiquées par les

institutions financières et la durée de vie de ces projets. Cette garantie peut prendre diverses formes : s'agissant du VAL de Toulouse, les risques sur le volume et le profil des emprunts ont été pris par le concessionnaire ; la puissance publique a assumé le risque de l'évolution des taux d'intérêt sur lesquels la société concessionnaire n'avait aucun moyen d'action.

Enfin, en intervenant sur le niveau des tarifs, la puissance publique est dans son rôle de garant de la politique sociale et des solidarités.

Les compétences du secteur privé s'expriment davantage dans les domaines des ingénieries financière et technique. L'importance des investissements en matière de TCSP génère des montages financiers et techniques indissociables et de plus en plus complexes. A titre d'exemple, le projet de métro de Thessalonique mobilise environ 200 intervenants : sociétés d'études et d'ingénierie, banques, entreprises de génie civil, industries de l'équipement et du matériel roulant,...

Cette complexité justifie le recours de plus en plus fréquent à des sociétés mettant en convergence des partenaires qui tous assument des risques, mais de nature, d'ampleur et de temporalité différentes, avec l'obligation d'optimiser les moyens et de minimiser les risques que les défaillances de certains pourraient engendrer pour d'autres. La multiplication des intervenants financiers et des formes de financement contribue à optimiser la mobilisation des capitaux et à répartir le risque. La réalisation des TCSP de Toulouse, Manchester et Birmingham, avec l'engagement des sociétés concessionnaires sur des coûts et des délais de réalisation forfaitaires, en sont des exemples.

Pour l'ensemble, le principal attrait du partenariat public-privé réside très certainement dans la capacité du privé à mobiliser les crédits. Il n'est pas démontré que le recours à des partenaires privés assure dans tous les cas une gestion plus rigoureuse et plus efficace des projets. Mais la délégation de maîtrise d'ouvrage à un partenaire privé permet probablement de mieux répartir les risques et, au plan comptable, de ne pas porter les emprunts contractés par la société concessionnaire au bilan de la collectivité (nationale ou locale), même si, in fine, elle assurera une part de leur financement.

Si les partenaires publics et privés trouvent avantage à unir leur intérêts, ils restent donc vigilants sur les équilibres et les risques de l'union. Gageons que d'autres formes de partenariats verront le jour, avec les mêmes objectifs, mais de plus en plus sophistiquées pour se garantir toujours un peu plus.

### 3.3 Exploitation : avantages et risques d'une partition verticale

La mise en concession par appel d'offre, outil d'une concurrence plus efficace, pose la question de la nature des services ouverts à la concurrence et du périmètre de la concession. Une séparation verticale conduit à concéder séparément l'infrastructure et l'exploitation ; une partition horizontale concède un réseau, des groupes de lignes ou des lignes.

Une libéralisation totale du marché, laissant les voyageurs arbitres de la concurrence, ne peut s'appliquer qu'à des lignes d'autobus. Cette option qui privilégie la rentabilité financière de court terme est souvent porteuse d'un déclin des transports collectifs et d'un renforcement de la place de la voiture particulière, jugée plus performante et plus

confortable qu'un service de transport public obéissant à une logique strictement financière.

Les expériences britanniques et chiliennes ont montré les limites d'une concurrence totale au sein des transports collectifs : congestion, non-renouvellement du matériel roulant, concentration de l'offre sur certains axes, non-viabilité des plus petits opérateurs et, in fine, reconcentration par absorption des plus faibles.

Si chacun s'accorde sur la pertinence d'une organisation de la concurrence garantissant, via les appels d'offre et l'octroi de concession, la transparence et l'équité, la question se pose du périmètre de la concession et de l'opportunité de séparer l'infrastructure de l'exploitation. Elle se pose bien sûr en termes différents selon qu'il s'agit de dessertes par autobus ou de TCSP.

S'agissant des dessertes par autobus, les infrastructures d'exploitation stricto sensu se limitent aux arrêts et pôles d'échanges. L'équipement et l'entretien des points d'arrêts (abribus) sont concédés à des sociétés spécialisées, rémunérées principalement par la publicité. La question de la responsabilité de la gestion des pôles d'échanges se pose dans le cas de l'attribution de l'exploitation des lignes à un grand nombre d'opérateurs. Il semble toutefois que des solutions impliquant ces opérateurs et les mettant en situation d'assurer la cohérence et la qualité de service dans ces lieux peuvent être retenues, en liaison avec la définition du périmètre géographique des concessions.

Le cas des infrastructures ferroviaires, et plus généralement des TCSP est notablement plus complexe. Les impératifs de performances, de fiabilité et de sécurité requièrent des savoir-faire techniques, encadrés par des règles d'exploitation dont le volume et la complexité résultent de l'obligation de tendre vers le "risque zéro". Les opérations de maintenance et de renouvellement des infrastructures et des équipements d'exploitation sont à l'image de cette complexité ; la fiabilité et la continuité de l'exploitation en dépendent, ainsi que la pérennité des matériels et installations.

Cela n'implique pas, pour autant, une réponse unique à la question de l'opportunité de la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation.

La directive européenne 91-440 oriente les réseaux de chemins de fer nationaux vers cette séparation et vers l'interopérabilité. Plusieurs pays européens ont déjà séparé la gestion et l'exploitation de leurs infrastructures, c'est notamment le cas des chemins de fer français, allemands et britanniques.

S'agissant des dessertes périurbaines, l'expérience anglaise a montré que cette séparation pouvait également s'accompagner de l'octroi de concessions d'exploitation à plusieurs opérateurs, sous réserve toutefois d'une forte intégration des commandes du système, notamment dans le domaine primordial de la sécurité. La faisabilité en a été démontrée et, dans certains cas, les voyageurs ont pu bénéficier d'une amélioration de l'offre, tant du point de vue des fréquences et des performances, que de celui de la qualité du service. Il convient toutefois de souligner que :

- ces améliorations ne sauraient être imputées uniquement à la séparation "infrastructure-exploitation" ; la concurrence des opérateurs a pu également y contribuer ;



- ces améliorations se réfèrent à une situation antérieure passablement dégradée (pour partie responsable des incidents récents) ; l'avantage attendu ne peut être dissocié de la situation de référence ;
- les applications se sont limitées, jusqu'à présent, à des dessertes périurbaines et à des systèmes non saturés dont le niveau d'intégration "infrastructure-exploitation" n'atteint pas celui exigé par les dessertes urbaines - métro et trains régionaux à forte capacité - en tout ou partie souterraines.

La pertinence de la séparation se pose en effet en termes différents pour les dessertes urbaines et périurbaines à fort trafic, caractérisées par la saturation des infrastructures aux heures de pointe. De nombreuses lignes de métros dans le monde sont exploitées aujourd'hui avec conducteur mais sous assistance d'un pilotage automatique ; en France, les lignes VAL de Toulouse et de Lille, et plus récemment la ligne 14 -METEOR- du métro parisien sont entièrement automatiques. L'organisation des systèmes de commande de ces lignes peut différer, du poste de centralisé groupant les postes de plusieurs lignes en un même lieu, au poste implanté sur chacune des lignes. Mais, dans tous les cas, les automatismes sont porteurs d'interfaces et d'intégration entre infrastructures et matériels roulants peu compatibles avec une séparation l'infrastructure et de l'exploitation.

Les impératifs de gestion de flux très importants, dans des espaces majoritairement souterrains où les conditions de circulation et d'attente des voyageurs, notamment au plan de la sécurité, sont très liées à la régularité et à la fiabilité de la circulation des trains, rendent également cette séparation peu pertinente. La question de l'attribution de l'exploitation d'une ligne à plusieurs opérateurs l'est encore moins. Dans des systèmes aussi saturés que les lignes de métro ou tramway, l'ouverture de l'exploitation à plusieurs exploitants n'a pas de sens, ni au plan technique, ni à celui de la qualité du service offert à la clientèle, ni du point de vue de l'économie du fonctionnement.

Cette approche très mitigée de la capacité à opérer une séparation verticale pour les transports collectifs en zone dense ne doit pas occulter les avantages et les risques d'une autre forme de partition, la partition horizontale par l'octroi de concessions par ligne ou par territoire.

### 3.4 Exploitation : avantages et risques d'une partition horizontale

L'attribution de concessions par ligne, ou par groupe de lignes couvrant un territoire, doit logiquement stimuler les opérateurs au bénéfice des voyageurs, en termes de volume d'offre, de qualité, de tarif, etc. Ces effets positifs seront bien sûr plus ou moins marqués selon les conditions d'octroi des concessions. Mais ils pourront aussi se traduire négativement par l'abandon pur et simple de dessertes réputées non rentables. Force est de constater, au vu de diverses expériences, que la tendance naturelle se révèle être, dans des délais variables, à la reconstitution de situations de concurrence oligopolistique, les opérateurs les plus performants absorbant les plus fragiles, notamment lors des échéances de renouvellement ou de maintenance lourde.

Ces effets seront également plus ou moins marqués selon les objectifs de l'autorité concédante et le rôle qu'elle entend jouer dans la régulation du système. En

fractionnant le marché, elle fractionne également les risques et les réduit d'autant. En ce sens, la multiplication des concessions à périmètre relativement limité procure des avantages essentiellement économiques et financiers qui, in fine, risquent cependant de coûter cher.

Si l'on veut en effet que les transports collectifs jouent pleinement leur rôle dans le développement durable de la ville (économique, écologique, social,...), leur organisation doit privilégier la facilité d'accès et d'usage. Le fractionnement des réseaux ne va pas naturellement dans ce sens, sauf à mettre en place une structure en mesure de garantir la cohérence de l'offre et du système tarifaire. Dans ce cas, la multiplication des opérateurs "gérés" engendre, pour l'autorité concédante, des coûts de fonctionnement non négligeables.

A fortiori, la mise en concession de réseaux ligne par ligne peut constituer un frein à l'amélioration de l'efficacité globale attendue de la complémentarité des modes et de l'efficacité de leurs connexions. En laissant les entreprises concessionnaires déterminer et réaliser elles-mêmes un "optimum réseau" dans lequel l'intérêt pour la collectivité n'est pas la préoccupation première, on génère des dysfonctionnements et des inégalités d'accès à la mobilité dont les coûts, essentiellement socio-économiques, sont de facto à la charge de la collectivité.

Parce que la mise en concession ligne par ligne risque de limiter notablement la portée de "l'effet de club" des services distribués en réseaux, elle suscite naturellement la question du niveau de la partition qui minimiserait ce risque de perte d'avantages. En d'autres termes, il s'agit d'apprécier une taille suffisante qui préserve les deux conditions d'émergence d'effets de club :

- le client est d'autant plus incité à utiliser le transport collectif que les possibilités offertes par le réseau sont plus attractives ;
- l'avantage qu'un utilisateur retire d'un réseau s'accroît avec la progression du nombre d'utilisateurs du fait des développements d'offre que génèrent cette progression.

La taille (ou le périmètre) des concessions doit alors s'inscrire dans une logique territoriale de bassins de vie et de bassins d'emplois. Cette problématique ne se limite plus aux lignes et il est désormais largement admis que la structure d'un réseau de transport s'appuie tout autant sur les pôles d'échanges que sur les lignes. Cette "ignorance" du pôle d'échanges a plongé certains de ces lieux à la complexité et à l'inadaptation, au fil du temps et de la multiplication des connexions. Ce constat s'applique tout autant à leur intégration dans l'environnement urbain. Les voyageurs supportent mal l'inconvénient des correspondances, a fortiori lorsque le temps et les retouches en ont accentué la pénibilité globale.

La question est désormais posée de l'opportunité de concessions pour l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges les plus importants, multimodaux et multi-opérateurs. Ces espaces ont désormais d'autres fonctions que l'accès et l'échange entre modes de transport. L'information sur les transports et la ville, la relation aux modes individuels (y compris la marche à pied), la présence de commerces et de services, la propreté des lieux, la sécurité... requièrent des savoir-faire et des modalités de gestion

spécifiques qui peuvent militer pour une exploitation sous concession, comme c'est déjà le cas de sites aéroportuaires et ferroviaires.

Cela justifie d'autant plus une autorité concédante forte, en mesure de coordonner et d'harmoniser les activités d'opérateurs de nature différente dont il convient de limiter le nombre pour ne pas trop complexifier le système à réguler.

## CONCLUSION

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'urbanisation a nécessité le développement des services urbains. Jusqu'à ces dernières années, on s'en est tenu à une approche sectorielle des problèmes. La crise des financements publics a conduit à faire appel, dans certains cas, à des acteurs privés pour la réalisation, la gestion et l'exploitation d'infrastructures de transports collectifs. Dans le même temps s'est imposée une vision plus intégrée des villes, mettant l'accent sur leur rôle décisif dans le développement social et économique ainsi que sur le caractère hautement stratégique des infrastructures urbaines.

Aujourd'hui, l'ouverture à la concurrence et les relations public-privé ne peuvent être enfermées dans une vision dichotomique opposant gestion directe et gestion déléguée. Cela dit, le recours croissant à la délégation et aux concessions suppose l'émergence d'autorités organisatrices fortes, en mesure d'orchestrer les relations partenariales avec les opérateurs. Cela suppose également que ces autorités se dotent des moyens humains, financiers et réglementaires leur permettant d'assumer leur rôle d'impulsion de l'activité économique, de garant de la cohésion sociale et de préservation de l'environnement.

## LA CONCESSION DES PEAGES ROUTIERS AU SECTEUR PRIVE : L'EXEMPLE DU BENIN

BACHABI Moudachirou  
*Sou-directeur des travaux neufs*  
*DROA - Bénin*

NIATY-MOUAMBA Maurice  
*Président SITRASS*  
*Bénin*

## AVANT-PROPOS

Le présent séminaire SITRASS se tient à un moment où la République du Bénin vient d'achever l'exécution de son Projet Sectoriel des Transports. Celui-ci s'inscrivait dans une nouvelle politique du secteur des transports conclue avec les bailleurs de fonds, et par laquelle le Bénin s'est engagé résolument vers une libéralisation du secteur des transports, laissant un champ nouveau aux opérateurs privés, notamment les petites et moyennes entreprises du secteur, et singulièrement en ce qui concerne l'entretien et l'amélioration du réseau routier.

Parmi les éléments constitutifs de cette nouvelle politique s'inscrivait en effet la restructuration du Fonds routier, notamment par sa nouvelle forme institutionnelle et l'amélioration des procédures de recouvrement des ressources nécessaires à l'entretien du réseau routier. C'est surtout la raison du lancement de la stratégie de concession de péages routiers.

Un audit avait été réalisé en l'an 2000 pour faire le point de cette première étape de l'opération et a permis entre autre de prendre quelques mesures utiles pour les autres opérations en cours de réalisation.

La présente communication a donc pour objet de faire un compte-rendu de l'expérience béninoise en la matière, notamment en présentant le cheminement qui a été adopté dans cette restructuration, les avantages et les écueils et surtout la manière dont les problèmes rencontrés ont été résolus.

## 1. INTRODUCTION

La République du Bénin est située dans le golfe de Guinée, dans une position stratégique entre le Nigeria et les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. De forme allongée, elle est limitée au Sud par l'Océan atlantique, à l'Ouest par le Togo, à l'est par le Nigeria et au Nord par le Burkina Faso et le Niger. Sa superficie est de 115.762 km<sup>2</sup> et sa population est actuellement estimée à 6,2 millions d'habitants. Sa capitale politique est Porto-Novo. La ville de Cotonou, la plus peuplée et la plus active, joue la fonction de capitale économique.

Le Bénin est un couloir naturel pour les pays de l'hinterland et fait de lui un pays de transit par excellence, grâce aux efforts poursuivis dans la modernisation de son système de transport, notamment le port de Cotonou et les voies terrestres pénétrantes vers le Nord. En effet, pays à façade maritime, le Bénin a tout naturellement une



vocation de transit qu'il a confortée avec la mise en place d'un système de transport assez diversifié, alliant la route, le port maritime, la voie ferroviaire et aérienne.

Par opposition de l'instabilité politique des années "70" et "80", lorsque le commerce était réduit et les secteurs productifs mal gérés, le rythme régulier de la réforme économique a permis, à partir de 1989, un redressement de l'ensemble de l'économie, qui s'est manifesté avec le plus d'éclat dans l'accroissement du trafic routier et portuaire à Cotonou et l'ouverture de cinq nouvelles banques. Le Gouvernement a renforcé son rôle dans la stratégie d'ajustement à partir de 1994 avec la mesure de dévaluation monétaire du Franc CFA.

Malgré son revenu par habitant légèrement meilleur que ceux de ses voisins comme le Togo, le Niger et le Nigeria - 240 000 FCFA (environ 330 \$ us) - le Bénin demeure l'un des pays les moins avancés du monde, selon l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le taux de croissance de son PIB en 2000 a été de 5 % et devrait augmenter de 10 %. Son niveau d'inflation est estimé à +1,2 % en avril 2001.

Le secteur tertiaire représente environ 47 % du PIB. Ses principales composantes sont le commerce et les activités portuaires. Les transports, représentent environ 6 % du PIB. Un petit secteur industriel (12% du PIB) regroupe la transformation du coton, les textiles et la production du ciment.

Le Port Autonome de Cotonou (PAC) dispose d'un terre-plein, de magasins et de parcs à conteneurs d'une superficie de 300.000 m<sup>2</sup> avec une capacité d'accueil de 2 millions de tonnes.

Il a également un poste pour pétroliers de 600.000 tonnes et un port de pêche. Le trafic du PAC est essentiellement composé des produits à l'exportation (coton, noix et beurre de karité, huile de palme et noix de cajou) et des importations destinées au Bénin (produits alimentaires, pétroliers, engrais, matériaux de construction, véhicules et lubrifiants) et aux pays voisins, principalement au Niger, du Burkina Faso et dans une moindre mesure au Nigeria et au Mali.

L'objectif du PAC, qui a investi dans l'augmentation de ses capacités et a enregistré une hausse de son trafic et de son chiffre d'affaires, est d'améliorer la gestion du port et la qualité des ses prestations. Les activités portuaires (manutention notamment) ont été en grande partie libéralisées et les monopoles abolis.

Le transport ferroviaire est assuré par l'Organisation Commune Bénin - Niger (OCBN), un établissement bi-étatique en voie de privatisation. La voie, longue de 438 km, permet de relier la capitale Cotonou à Parakou. Les lignes côtières, Ouest vers Ouidah (58 km) et Est vers Abomey (107 km), sont actuellement hors exploitation car jugées non rentables.

Les trafics ferroviaires voyageurs et marchandises ont été stabilisés respectivement à 700.000 voyageurs et 350.000 tonnes par an.

Le réseau routier prioritaire couvre environ 14.500 km dont 1 412 km de routes bitumées, 2.013 km de routes en terre et 11.000 km de routes rurales. Ce réseau revêtu sera complété par un linéaire complémentaire de 420 km de routes environ dont les travaux sont en cours d'exécution ou en instance de démarrage. Le réseau de routes

rurales est de 11.000 km environ dont près de 3500 font partie du réseau entretenu chaque année.

Le réseau routier prioritaire est orienté principalement Nord - Sud. L'insuffisance et le niveau de service des liaisons Est - Ouest pénalisent les échanges avec les pays limitrophes au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la côte, notamment avec le Togo ; cela n'empêche pas un échange commercial très actif avec le Nigeria, rendu fructueux par le trafic massif de produits pétroliers, le long de frontière avec ce pays sur environ 700km.

Un programme de réhabilitation du réseau routier, privilégiant l'entretien courant et périodique, a été lancé et a donné de très bons résultats.

Les liaisons Sud - Nord sont dans un état avancé de réhabilitation, de renforcement ou de bitumage. La priorité actuelle est donnée aux liaisons Est - Ouest qui connaissent un début d'aménagement et de bitumage.

## 2. RAPPEL DE LA NOUVELLE POLITIQUE DES TRANSPORTS

Le Programme d'Investissement Prioritaire dans le secteur des transports pour la période 1996-2000, formulé dans le cadre de la stratégie du secteur des transports, s'est essentiellement fondé sur l'approche de l'investissement intégré appliqué au développement durable de tout le secteur. Ceci a été rendu possible grâce à la "libéralisation de l'économie" au lendemain de la Conférence Nationale Souveraine des Forces Vives de la Nation qui a auguré l'ère démocratique. Cette nouvelle approche économique a ainsi permis d'enclencher le mouvement de redressement économique et l'accroissement de la demande de transport. Les réformes nécessaires à cette politique ont été introduites dans le secteur afin de permettre le soutien des autres initiatives de l'ensemble de l'économie nationale et d'éviter par ailleurs le surinvestissement grâce à la coordination entre bailleurs de fonds. Par cette politique, le Bénin devrait améliorer son avantage comparatif et sa compétitivité en tant que couloir de transit vers le Sahel.

Le Projet Sectoriel des Transports définit des stratégies pour l'ensemble du secteur et pour chacun des secteurs (routes, transport routier, port et transport maritime, rail et avion). L'examen analytique avait déjà permis de conclure que l'infrastructure de transport du Bénin était bien adaptée à la demande et que le Projet de remise en état et d'entretien d'infrastructures de transport devait être soutenu afin de donner une base solide à l'entretien et aux investissements dans le secteur jusqu'à la fin de la décennie.

Les principaux problèmes de l'entretien routier étaient les suivants :

- Même améliorées et entretenues, les routes revêtues et non revêtues restaient vulnérables ;
- Une demande annuelle d'environ deux milliards et demi de FCFA au Fonds routier pour financer l'entretien routier ;
- Une insuffisance de la capacité technique du personnel du Ministère en ce qui concerne la collecte des ressources, la programmation des travaux et la gestion des marchés.

Même si les opérations d'entretien routier avaient nettement progressé depuis 1992, la question de rareté de ressources pour le financement de celui-ci demeurait une préoccupation majeure. La principale source de ce Fonds routier qu'était la taxe sur les

hydrocarbures connaissait un recul ininterrompu à cause de la crise économique des années "80" et de l'importation illégale et non imposée, en provenance du Nigeria, d'environ 80% des carburants consommés au Bénin. La part des taxes sur les hydrocarbures dans la constitution des ressources du Fonds n'était plus que de 23%. A cela, on ne saura négliger le poids de l'Etat dans sa gestion dont seulement 60% des fonds mobilisés étaient en réalité reversés aux travaux d'entretien routier.

### 3. LA RESTRUCTURATION DU FONDS ROUTIER

#### 3.1 La restructuration institutionnelle

Dans le cadre du développement harmonieux des infrastructures routières en République du Bénin et afin d'assurer un meilleur financement et une meilleure gestion du sous-secteur "Entretien routier", le Gouvernement, avec l'appui des partenaires au développement, a conçu et mis en œuvre une politique d'entretien routier conforme à une nouvelle philosophie de gestion. Les réformes intervenues dans ce cadre concernent principalement le Fonds Routier et la Direction des Routes et Ouvrages d'Art. Au niveau du Fonds Routier, ces réformes sont caractérisées par :

- Un décret portant approbation des statuts du Fonds routier a été signé le 29 août 1996 par le Gouvernement et dont les dispositions fondamentales s'articulent autour de :

##### a) ses ressources

- ✓ Les ressources affectées :
  - la taxe de circulation sur les véhicules ;
  - le produits des prélèvements sur les hydrocarbures (essence super et ordinaire, huiles lourdes, gaz oil, etc.) ;
  - la taxe de voirie ;
  - la taxe sur la valeur ajoutée perçue au cordon douanier ;
  - le produit des prélèvements sur les produits agricoles d'exportation et les produits miniers ;
  - le autres taxes éventuelles.
- ✓ Les ressources propres :
  - les redevances de concession des postes de péage et de pesage ;
  - les produits de placements.
- ✓ Les subventions :
  - de l'Etat ;
  - des collectivités locales.
- ✓ Les concours extérieurs
- ✓ Les fonds de concours, les dons et legs
- ✓ Les emprunts locaux (banques et autres établissements financiers)
- ✓ Les autres ressources éventuelles

#### b) son administration et son fonctionnement

- ✓ Les organes de gestion
  - le conseil de revue, institution paritaire gouvernementale et des bailleurs de fonds, chargée de l'élaboration et du suivi de la politique du Fonds ;
  - le comité de gestion, chargé de la mise en œuvre de la politique du Fonds, est composée des représentants de l'administration, des opérateurs économiques et des collectivités locales.
- ✓ Les organes de direction
  - un directeur ;
  - un chef comptable, et
  - un contrôleur de gestion.
- Ensuite, une convention de gestion des ressources du Fonds routier a été signée le 15 janvier 1999, entre le Gouvernement et la nouvelle structure de gestion du Fonds routier, représentée par son président du comité de gestion. Cette convention vise essentiellement :
  - Le financement du Fonds routier ;
  - La gestion de toutes les conventions de concessions des postes de péages, de pesage et de toutes autres infrastructures routières ;
  - La gestion des fonds provenant de tous organismes au bénéfice d'infrastructures routières et annexes ;
  - Ainsi que la gestion de toutes activités complémentaires ou connexes au projet de développement du sous-secteur routier.
- A chaque activité et/ou financement, le Gouvernement et le Fonds signeront un contrat spécifique en complément de la présente convention où figureront toutes les dispositions propres à l'opération à exécuter. Par cette même convention, le Gouvernement s'engageait à :
  - mettre à la disposition du Fonds, les ressources nécessaires pour l'exécution de ses opérations suivant un échéancier convenu d'accord parties ;
  - ouvrir un compte spécial dans les écritures du Trésor public au nom du Fonds pour recevoir les taxes affectées ;
  - procéder au virement des fonds reçus dans un compte ouvert dans les écritures d'une banque béninoise de renommée internationale, conformément aux procédures en vigueur ;
  - appliquer au niveau du Fonds routier les dispositions des accords cadres et spécifiques signés entre lui-même et les bailleurs de fonds intervenant dans le sous-secteur ;
  - notifier au Fonds, avant le 30 septembre au plus tard, le programme de l'entretien routier de l'année suivante.
 Pour sa part, le Fonds s'engageait à :

- fournir au Gouvernement des justifications et détails pour chaque phase de travaux exécutés ;
- utiliser les fonds mis à sa disposition pour l'exécution du programme annuel arrêté ;
- faire réaliser les opérations conformément aux procédures de chacun des bailleurs de fonds en ce qui concerne les ressources extérieures ; à défaut, le Fonds utilisera ses propres procédures, conformément aux dispositions du manuel de procédures.

- Un mécanisme de contrôle de l'Etat a été mis en place, notamment d'une part, par l'Inspection générale des Finances, et d'autre part, par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Au cas où le Fonds ne serait plus apte juridiquement à remplir ses engagements vis-à-vis de ses partenaires, ces derniers engageraient de plein droit la procédure de recouvrement des fonds consignés dans les comptes du Fonds au prorata de leurs contributions.

### 3.2 Les produits du Fonds routier

La restructuration du Fonds routier s'est imposée comme une nécessité au regard, d'une part, des besoins croissants qu'exigeait l'entretien du réseau routier national, et d'autre part, de l'évasion grandissante des recettes, notamment celle relative à la taxe aux hydrocarbures et qui représentait la part la plus importante.

Les ressources du Fonds routier proviennent principalement de :

- ❖ Taxes prélevées par l'Etat et affectées au financement de l'entretien du réseau – taxes sur les hydrocarbures - taxes de voirie et taxes de circulation des véhicules ;
- ❖ Contribution de l'Etat au financement de l'entretien courant ;
- ❖ Ressources propres issues de la taxe sur les produits agricoles à l'exportation, les redevances de passages sur les ponts de Porto-Novo et les postes de péage et/ou pesage de Diho et de Grand Popo.

En effet, du fait de l'effondrement de l'économie nationale, les ressources du Fonds routier étaient en moyenne de 1,1 Milliard de FCFA par an entre 1989 et 1994.

Ce budget a considérablement évolué depuis 1994, suite aux réformes opérées dans le secteur notamment depuis 1996 au démarrage du Projet Sectoriel des Transports (PST). Les ressources mobilisées pour l'entretien du réseau ont atteint un montant de près de 4 Milliards de FCFA.

En ce qui concerne l'entretien périodique du réseau, les besoins sont estimés à environ 13.730 Milliards de FCFA par an. Actuellement, ces besoins étant partiellement couverts par les ressources extérieures, il s'en déduit que d'ici à l'an 2003, le rattrapage en Entretien périodique du réseau sera effectué. En conséquence, les besoins en entretien périodique seront de l'ordre de 4 à 5 Milliards de FCFA par an.

A ce jour, le Fonds routier contribue à hauteur de 30% environ au financement de l'entretien périodique des routes en terre et à 100% à celui des routes rurales. L'objectif à terme est de couvrir l'ensemble des besoins (entretien courant et périodique) qui est estimé à environ 9 Milliards de FCFA par an.

Face à cette situation, il s'avère indispensable que de ressources additionnelles soient mobilisées pour réduire progressivement le déficit ainsi constaté qui est de l'ordre de 5 Milliards de FCFA.

Tableau 1 : Contributions au Fonds routier (en F CFA)

	1997	1998	1999
<b>TAXES AFFECTEES</b>			
Taxe sur les hydrocarbures	532 130 437	991 149 980	99 6512 948
TVA & TV	1 304 080 469	2 184 846 523	2 257 550 043
Taxe de circulation & voirie	27 076 000	103 548 750	104 409 200
Arriérés de versements	825 000 000	0	0
<b>Total 1</b>	<b>2 688 286 906</b>	<b>3 279 545 253</b>	<b>3 358 472 191</b>
<b>RESSOURCES PROPRES</b>			
Taxes sur les ponts bascules	16 032 345	18 768 293	17 705 005
Taxes sur Pont de Porto-Novo	785 254	1 292 600	1 537 027
Taxe sur ponts Mono/Sazué	182 203 390	189 350 279	189 999 996
Anciens péages			
Nouveaux péages			
Recettes diverses	1 991 400	68 417 045	111 952 409
Recettes d'exercice antérieur	1 614 118	380 158	362 800
<b>Total 2</b>	<b>202 626 507</b>	<b>278 208 375</b>	<b>321 557 237</b>
<b>SUBVENTIONS</b>			
Contribution de l'Etat	690 000 000	745 000 000	745 000 000
Arriérés de contribution	87 339 300	0	0
<b>Total 3</b>	<b>777 339 300</b>	<b>745 000 000</b>	<b>745 000 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3 668 252 713</b>	<b>4 302 753 628</b>	<b>4 425 029 428</b>

Source : DROA & FR, *Projections financières, période de 2000 à 2004*, Cotonou juin 2000

## 4. LA CONCESSION DES PEAGES

### 4.1 Historique de la mise en place des postes de péage

#### a) Postes de Cotonou, Parakou et Malanville

Les premiers postes de péage construits sur le réseau remontent à l'année 1985, dans le cadre du quatrième projet routier et sont installés essentiellement sur l'axe Sud - Nord sur la base d'objectifs spécifiques liés à la structure du transport lourds au Bénin. Il s'agit des postes situés dans les villes ci-après :

- Cotonou – Sortie Ouest : capter le trafic en provenance ou à destination du port de Cotonou, notamment le trafic du Togo, du Niger et du Nord Bénin ;
- Cotonou - Sortie Est : capter le trafic en provenance du Port et à destination du Nigeria ;
- Parakou – Sortie Nord : à 450 km au Nord de Cotonou, pour capter la rupture de charge à Parakou, point de chargement des Poids Lourds en provenance et à destination du Niger, terminus du chemin de fer ;
- Malanville – Sortie Nord : à 750 km de Cotonou, à la frontière avec le Niger.

#### a 1 *Fonctionnement des postes*

L'objectif principal visé par l'installation de ces postes, à partir de 1986, était la limitation des surcharges sur le réseau, à travers le contrôle des charges transportées par les Poids Lourds uniquement. Les usagers étaient assujettis au paiement d'un droit de passage forfaitaire de 1000 FCFA, quel que soit le profil du camion et soumis à des sanctions en cas de surcharges au-delà des limites autorisées.

La mise en oeuvre de cette opération a été couverte par un Arrêté ministériel qui comporte également des dispositions contre les autres types d'infractions qui pourraient être portées aux infrastructures routières par les usagers (accidents, déversement de produits pétroliers sur la route, etc.).

#### a 2 *Durée de l'exploitation*

Ces postes continuent de fonctionner à ce jour mais aucune sanction n'a pu être appliquée, en raison des protestations des lobbies des transporteurs. L'opposition rencontrée est justifiée par le fait que ces postes sont situés uniquement sur l'axe Sud - Nord et constituent selon eux, un moyen de division du pays, étant donné que ce sont les transporteurs de la région septentrionale qui sont le plus frappés par cette mesure.

En conséquence, par une instruction verbale du Ministre chargé des transports, la mesure relative à l'application des sanctions a été suspendue. Les usagers ne s'acquittent que des droits de passage après les opérations de pesage. Aujourd'hui deux (2) de ces trois (3) ponts bascules sont déjà démantelés et le troisième le sera incessamment.

#### b) *Poste de Grand Popo*

Il est installé à 60 km de Cotonou sur la liaison côtière Est - Ouest en direction du Togo. L'instauration de ce poste constituait une conditionnalité du financement de la construction de deux ouvrages d'art sur les fleuves Mono et Sazué dont la réalisation a été assurée par la KFW (subvention de la RFA) et la Banque Ouest Africaine de Développement - BOAD - (sur prêt). Les recettes du péage ont contribué au remboursement du prêt de la BOAD, dont les engagements devaient être honorés sur une période de 10 ans.

En ce qui concerne la durée de l'exploitation de ce poste, aucune réaction défavorable n'a été enregistrée depuis la mise en service en 1986.

Toutefois, il y a lieu de noter qu'il s'agit d'un poste de péage uniquement et qu'aucune opération de pesée des Poids Lourds n'y était effectuée. Le poste ne dispose que d'équipements de comptage.

De plus, le trafic était majoritairement constitué de PL et des pays voisins (Togo, Ghana, Nigeria etc.). Donc, la pression nationale était quasi inexistante et le trafic international n'a d'autre choix que de respecter les dispositions du pays traversé.

#### c) *Poste de péage et de pesage de DIHO*

Il a été mis en service en 1998, à environ 300 km de Cotonou, à la sortie Nord de Savè sur la base des objectifs suivants :

- Réduire la concurrence déloyale entre la voie ferrée et la route, du fait des changements de comportements constatés au niveau des usagers au lendemain du bitumage total de la liaison routière entre Cotonou et Parakou, en 1992 ;
- Accroître les ressources du Fonds Routier ;
- Réduire progressivement et éliminer à terme, les surcharges des Poids Lourds sur l'axe Cotonou - Malanville.

#### *Fonctionnement de ce poste*

Son fonctionnement est régi par un Arrêté Interministériel pris par les Ministres en charge des Transports, des Finances et de l'Intérieur. Il est toujours en activité à ce jour, malgré les fortes pressions enregistrées de temps en temps, notamment à l'approche d'événements politiques importants tels que les élections, le vote du Budget, la campagne agricole.

La raison fondamentale de ces revendications est qu'il s'agit du seul poste de pesage en activité dans le pays, sur lequel sont réellement appliquées les mesures visant à décourager les surcharges. De plus, sa position géographique lui confère un caractère discriminatoire voire pénalisant pour les transporteurs du Nord. En conséquence, la suppression des opérations de pesage est le principal motif des soulèvements, pour une mise en conformité le poste situé sur la route de Lomé dans le sens Est - Ouest qui n'est qu'un poste de péage uniquement.

Conscient des insuffisances qui existent dans le système mis en place pour permettre, de façon équitable, à la majorité des usagers à contribuer aux charges d'entretien du réseau et tenant compte de la fragilité du réseau face aux comportements des usagers par rapport aux infrastructures réalisées à grands frais ( atteinte aux équipements, déversement d'huiles sur les chaussées, surcharges etc.), il a été initié une étude de généralisation du péage sur l'ensemble du réseau prioritaire.

Les enseignements issus de l'exploitation des anciens postes ont constitué la base des analyses et options faites pour la détermination d'un schéma directeur de cette opération.

#### d) *Généralisation du Péage pesage sur le réseau*

##### d 1 *Objectifs et critères de choix des routes à péage*

Les deux principaux objectifs stratégiques qui ont guidé l'élaboration du projet de schéma directeur relatif à la généralisation de péage pesage sur le réseau sont les suivants :

- Assurer la mise à contribution des usagers du réseau au financement de son entretien par l'instauration d'un système de perception des péages fiables en s'appuyant sur des concessionnaires privés ;

- Mettre en place un système de contrôle des surcharges de véhicules lourds afin de limiter leurs effets de dégradation des chaussées et de réduire les coûts d'entretien du réseau.

L'étude a consisté à déterminer, en fonction du trafic actuel et des projections faites sur 10 ans, le phasage de mise en place des postes de péage sur le réseau prioritaire.

#### d 2 Répartition actuelle du trafic sur le réseau

Les enquêtes annuelles effectuées sur le réseau ont révélé que le trafic est très inégalement réparti sur le réseau. En effet, la répartition obtenue est la suivante :

- Routes en terre (2.013 km)
  - 50% du réseau supporte un trafic moyen inférieur à 100 véhicules/jour.
  - 50% du réseau supporte un trafic moyen compris entre 200 et 300 véhicules/jour.
- Routes revêtus (1.412 km)
  - 25% du réseau supporte un trafic moyen inférieur à 500 véhicules/jour.
  - 40% du réseau supporte un trafic moyen compris entre 500 et 1000 véhicules/jour.
  - 20% du réseau supporte un trafic moyen compris entre 1000 et 2000 véhicules/jour.
  - 05% du réseau supporte un trafic moyen compris entre 2000 et 3000 véhicules/jour.
  - 08% du réseau supporte un trafic moyen compris entre 3000 et 5000 véhicules/jour.
  - 02% du réseau supporte un trafic moyen supérieur à 5000 véhicules/jour et est exclusivement situé sur la liaison entre la capitale économique et administrative. La valeur de ce TMJA est de l'ordre de 16.000 véhicules/jour.

Il ressort de cette étude que près de 15 % du réseau revêtu supporte tous le trafic supérieur à 2.000 véhicules/jour et se trouvent concentrés sur les axes routiers au Sud du pays.

Cette donnée a servi au phasage élaboré, partant du fait que :

- ✓ Le niveau de service des routes en terre (très sensibles) est assez faible, celles-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un péage ;
- ✓ Les péages à installer seront sur les axes du réseau revêtu dont le trafic atteint un seuil relativement important (au moins 2.000 véh/jour), et dont le niveau de service est de meilleure qualité (axe nouvellement réhabilité ou construit).

#### 4.2 Politique de tarification des péages

Les politiques de tarification appliquées sur les postes déjà existants sont basées sur un système qui ne prend pas en compte les distances parcourues. De plus, tel que précisé plus haut, les objectifs initiaux ont fortement orienté le choix du mode opératoire sur les postes, d'où une diversité d'opérations au niveau de chaque poste.

De ce fait, il est indispensable d'opérer une harmonisation du concept de péage dans le cadre du schéma directeur en vue de ne pas pénaliser les usagers d'un axe ou d'une région donnée en se basant sur le critère d'itinéraire et non en fixant la tarification poste par poste sans tenir compte de la présence et de l'interdépendance des postes sur un itinéraire donné.

De plus, dans le double objectif de faire contribuer l'utilisateur au financement de l'entretien du réseau et de contrôler les surcharges, il a été retenu le principe de faire payer à l'utilisateur un péage proportionnel à son pouvoir de dégradation.

Par ailleurs, le choix des sites devra tenir compte de la concentration du trafic pour le critère de rentabilité, sans toutefois perdre de vue le déséquilibre géographique qui pourrait générer des tensions sociales.

Au regard des insuffisances notées sur les opérations similaires antérieures, le choix des routes devant faire l'objet de mise en péage est basé sur 3 critères principaux :

- Le niveau et la structure du trafic actuel et prévisionnel des axes routiers concernés ;
- La qualité du service offert aux usagers qui doit conditionner l'acceptabilité de la politique nationale en matière de péage ;
- La localisation géographique qui doit tenir compte de la nécessité d'un équilibre régional.

Les études ont abouti à la nécessité de mettre en place en première phase, quatre (4) postes dont deux (2) postes de péage pesage et deux (2) autres de péage uniquement qui viendront s'ajouter au seul poste de péage pesage existant.

Il s'agit des postes suivants :

- EKPE, sur l'autoroute Cotonou/Porto-Novo : Poste à 16 voies dont 6 voies pour les Poids Lourds et 10 voies pour les Véhicules Légers. Les travaux de construction du poste sont actuellement en cours d'achèvement. Le poste sera opérationnel au cours du dernier trimestre de l'an 2001.
- PAHOU - SEHOUE et SIRAROU : La procédure de passation des marchés relatifs à ces 3 postes est en cours aussi bien pour les travaux que pour la mise en concession.

Les phases 2 et 3 qui interviendront dès la réalisation des travaux de bitumage des voies concernées, seront subordonnées à une actualisation des études de rentabilité de l'opération.

En ce qui concerne la tarification, elle a été déterminée sur la base de :

- ♦ études économiques réalisées sur la rentabilité de chacun des postes en fonction des investissements, calés sur le schéma directeur retenu ;
- ♦ capacité d'acceptabilité par les usagers des tarifs à appliquer aussi bien pour les véhicules légers que pour les poids lourds en fonction de leur profil et du poids total roulant ;
- ♦ taux d'accroissement du péage en fonction du pouvoir de dégradation de façon à décourager les surcharges.

En cas de surcharges au-delà des charges autorisées, les usagers en infraction sont interdits de mouvement jusqu'à la mise en conformité de la cargaison.

Les grilles de tarification retenues par poste sont présentées en annexe.

#### 4.3 Revenus des concessions

Les cahiers des charges rédigés à l'occasion de la concession des deux postes de péage et/ou pesage actuellement en exploitation retiennent comme source principale de recettes aux concessions le produit de passage par prélèvement sur chaque usager en fonction de son véhicule et la cargaison éventuellement transportées. Cela veut dire que le revenu des concessions reste étroitement lié au niveau de trafic en circulation sur l'axe concerné.

Sur la base d'une estimation de recettes relativement basse, à partir d'un niveau de trafic moyen sur l'ensemble des routes. Ces revenus de péages et/ou pesage sont ensuite repartis entre le concessionnaire et la Fonds routier sur la base d'un taux de loyer en constante progression.

Les recettes attendues de l'ensemble des concessions sont de l'ordre 370 Millions de FCFA en 2001 et de 2.350 millions de FCFA à partir de 2002, avec la mise en service des quatre postes (Ekpè, Ouegbo, Sirarou et Ahozon).

**Tableau 2 : Evolution des recettes des concessions (en milliers de FCFA)**

Produits/Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Anciennes concessions	199 020	204 411	209 242	367 500	367 500	172 000	172 000	172 000
Nouvelles concessions	-	-	-	-	-	2 175 000	2 175 000	2 175 000
Total	199 020	204 411	209 242	367 500	367 500	2 347 000	2 347 000	2 347 000

*Source : DROA & FR, Projections financières, période de 2000 à 2004, Cotonou juin 2000*

#### 4.4 Problèmes majeurs rencontrés et insuffisances

##### a) Sur le plan institutionnel

Les postes sont installés sur les principaux axes du réseau à charge sans solutions alternatives aux usagers. De ce fait, les postes ont un caractère obligatoire qui s'impose à tout usager, ce qui n'est pas le cas dans les pays développés où des voies parallèles sans péage existent. Cette particularité encore courante dans les pays dits jeunes ou en développement, repose le problème de la survie du service public dans des économies fragiles.

Les actes administratifs qui ont régi les premiers péages routiers sont très allégés. L'Autorité publique n'a pas utilisé tous les moyens dont il dispose pour appuyer sa politique, d'où la question de savoir si la volonté politique existait réellement en 1986 pour contrôler les charges circulant sur le réseau.

Avec la généralisation annoncée de cette politique de concession, la société civile nationale commence à adopter une attitude de revendication. En effet, l'association des consommateurs sollicite depuis peu une réduction des tarifs actuellement en vigueur.

Ceci a eu pour conséquences :

- la mise en veilleuse de l'application des dispositions de l'Arrêté dès la 1<sup>ère</sup> pression exercée par les syndicats des transporteurs ;
- L'interprétation qu'ont fait de cet acte les transporteurs originaires de la région septentrionale, qui lui ont donné un caractère régionaliste, toute chose qui aurait pu entraîner des troubles sociaux.

Toutes choses égales par ailleurs, les pouvoirs s'orientent progressivement vers une action de communication intense vers le public en général, et en direction des différents syndicats et associations, en particulier, pour mieux faire partager les préoccupations actuelles visant à assurer un entretien du patrimoine routier, à la hauteur des ambitions que notre pays entend jouer au niveau de la sous-région.

##### b) Sur le plan du mode de gestion

La gestion des premiers postes a été confiée à des fonctionnaires de l'Administration qui pendant des années ont mis en place une exploitation caractérisée par le manque de transparence, la non fiabilité des chiffres et des données et l'absence de contrôle efficace des opérations.

Depuis 1996, les postes de péage sont cédés en concession à des opérateurs privés après appel d'offres. Le contrat de concession renouvelable tous les ans porte sur le paiement d'une redevance annuelle à verser au Fonds Routier assorti de cahier de charges et d'obligations en matière d'entretien des équipements et installations fixes concédés.

Pour donner plus de souplesse à l'opération et d'assurance aux concessionnaires, surtout pour mettre en place un plan d'investissement, la durée de la concession a été portée à 5 ans au lieu de 2 ans.

##### c) Sur le plan organisationnel

Manque de précisions en ce qui concerne les missions du Concessionnaire et les rôles des différents intervenants (Autorité concédante, Concessionnaires, etc.) ;

Inexistence de structures chargée du suivi des obligations du concessionnaire en ce qui concerne l'entretien des équipements. L'accent a été mis beaucoup plus sur la collecte des fonds au détriment de la bonne tenue des infrastructures concédées et de la fiabilité des données de trafic ;

Manque de compétence spécialisée (ressources humaines) en équipements de péage et de pesage au sein de l'administration.

Ces insuffisances ont eu pour conséquences :

- ♦ La dégradation précoce des infrastructures de génie civil ;
- ♦ Les pannes fréquentes des équipements automatés ;
- ♦ La prédominance de l'exploitation du poste en mode manuel, mettant en doute la fiabilité de certaines données et résultats fournis par le concessionnaire ;
- ♦ Le développement sur le poste d'activités incompatibles et non recommandées pour un poste de péage.

#### d) Sur le plan de l'environnement des sites retenus

Le développement des agglomérations dans les pays en développement étant plus horizontal que vertical, les sites retenus pour installer les postes se retrouvent rapidement en zones habitées dans la majorité des cas.

La fréquence de passage et les charges additionnelles que constitue l'utilisation du poste par les « riverains » sont également des sources de revendications et dérogations.

#### e) Sur le plan de l'utilisation des Forces de l'ordre sur les sites retenus

L'organisation mise en place prévoit la présence de la Police ou de la Gendarmerie nationale pour aider à faire régner l'ordre sur les sites.

Le détachement d'hommes en uniformes fait l'objet d'un contrat avec le concessionnaire qui, au titre de ses charges, verse mensuellement des primes de terrains.

Les comportements constatés par les hommes en uniforme se résument comme suit :

- - La présence des forces de l'ordre constitue une autre source de rançonnement qui vient s'ajouter au nombre important de barrages qui jalonnent les axes routiers ;
- - Le laxisme constaté dans l'appui à donner au concessionnaire dans l'application des mesures répressives en cas de surcharge.

Il s'en déduit que les délais de réalisation des opérations sur les postes sont rallongés du fait des nombreuses tractations qui s'opèrent, avec pour corollaire, les longues file d'attente surtout en période de pointe (évacuation de la production agricole, campagne cotonnière etc.).

#### f) Sur le plan de la conception des postes (Infrastructures et équipements)

La réglementation prévoit le déchargement des poids lourds en cas de surcharge. Sur les postes existants actuellement, l'opération de déchargement se fait par une manœuvre en marche arrière des gros porteurs, manœuvre très difficile compte tenu de l'étroitesse des voies. Elle crée une gêne supplémentaire au cas où il y a une file de camions en attente qui sont de ce fait soumis à la même opération pour permettre de libérer la voie.

Les équipements de contrôle des voies et des charges très sensibles à la chaleur sont utilisés dans un environnement difficile (généralement en rase campagne) où l'énergie électrique courante n'est pas disponible ;

Pour les postes équipés de groupes électrogènes, les dépenses en énergie sont très élevées. De plus, il y est enregistré de nombreuses pannes dont les causes sont parfois douteuses.

#### 4.5 Mesures prises et approches de solutions

- a) Les stratégies macro-économiques permettant à l'Etat d'assurer la mobilisation des ressources de son Budget de fonctionnement sont mises en application par des lois de finances. Ceci suppose en amont une validation des actions prévues par l'Assemblée Nationale.

Dans le cas des premiers postes de péage, une telle démarche n'a pas été suivie. D'où la vulnérabilité de l'Arrêté Ministériel pris à l'époque.

- b) La privatisation de la gestion des postes de péage par la concession à des opérateurs privés a donné plus de crédibilité au système en terme de résultats et de perspectives d'améliorations, malgré les difficultés rencontrées sur la fiabilité de certains chiffres du fait du défaut de maîtrise du fonctionnement des équipements en place.
  - c) Création au sein de l'administration routière, d'une cellule de suivi des postes concédés en vue du respect par les concessionnaires des cahiers de charges de concession, notamment en ce qui concerne l'entretien des équipements et installations fixes et le suivi des contentieux.
  - d) Réalisation annuelle de l'Audit technique et financier de chaque poste, par un auditeur privé recruté sur appel d'offres.
  - e) Meilleure définition des rôles et attributions des intervenants (intervenants directs ou indirects), notamment le Fonds routier, la Cellule technique, la concessionnaire, etc.
  - f) Instauration d'une redevance additionnelle à verser aux collectivités de riverains. La gestion de cette redevance additionnelle relève des choix et orientations faits par les riverains.
- De ce fait aucune autre dérogation ne leur est accordée du fait de l'utilisation par eux, du poste. Le paiement de cette redevance additionnelle est assorti de la condition de ne pas développer dans les localités concernées, des voies parallèles pouvant favoriser le contournement du poste.
- g) Les discussions sont en cours avec les forces de l'ordre pour la réduction des barrages routiers. Les démarches entreprises dans ce sens butent sur les arguments de sécurité intérieure et de nécessité d'éviter l'introduction de produits dangereux sur le territoire national.

D'autres solutions ont également été expérimentées en vue d'une généralisation en cas de résultats probants. Il s'agit par exemple du système d'escorte des convois à l'origine par des forces de l'ordre, de frontière à frontière contre le paiement d'une somme forfaitaire. Cette expérience qui a permis de réduire les charges et faux frais des barrages routiers, mérite d'être améliorée parce que comportant encore de nombreuses lacunes.

#### 5. CONCLUSION

Le Bénin de par sa position géographique et la structure de son économie a l'obligation de soutenir le secteur tertiaire en vue de favoriser l'éclosion et le développement des activités qui y sont liées par la mise en place d'un système de transport efficace aussi bien pour le trafic en transit vers les pays de la sous-région que pour le trafic local.

Conscient de ce fait et tenant compte surtout de l'importance des routes comme maillon prédominant de ce système, la préservation des investissements lourds réalisés passe par la prise de mesures qui permettront de :

- atteindre les objectifs de rentabilité pour chaque investissement ;



- éviter la dégradation précoce des infrastructures routières ;
- mettre en conformité les conditions de circulation, avec les structures de chaussées et les niveaux normaux d'entretien du réseau, dans les limites des moyens actuellement disponibles.

L'option faite par le Bénin, dans ce cadre, est la généralisation des péages sur le réseau qui, malgré les résultats positifs atteints, comporte encore beaucoup d'insuffisances.

Cette option constitue aujourd'hui l'un des moyens les plus sûrs de mobilisation de ressources pérennes pour garantir l'entretien du réseau à charge, parce que les fonds sont directement collectés par l'Autorité concédante, sans transition par le Trésor Public.

Il s'agit d'une démarche dynamique en perpétuelle amélioration qui conduit les usagers à adopter de nouveaux comportements par rapport aux infrastructures d'intérêt public, car les pouvoirs publics ne sont plus les seuls concernés par sa gestion. Cette démarche interpelle aussi la société civile et les opérateurs privés.

La similitude des structures de nos économies en Afrique et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest, et l'état global du réseau routier ouest-africain est la preuve que les problèmes de mobilisation de ressources sont presque identiques dans la plupart de ces pays.

Les objectifs visés par les organismes sous-régionaux que sont la communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) en ce qui concerne l'uniformisation de l'état des corridors routiers de l'Afrique de l'Ouest, permettront d'accélérer l'harmonisation des politiques de transport des différents pays et partant, la recherche par chaque Etat de ressources pérennes propres visant à la préservation du patrimoine routier.

L'expérience timidement commencée depuis 1986 a donné les résultats ci-après :

#### **a) Au niveau de la Banque de données Routières**

- Meilleure connaissance du parc automobile et de sa composition ;
- Fiabilité des enquêtes Origine - destination ;
- Maîtrise des charges supportées par les axes concernés - données nécessaires à la programmation de l'Entretien Périodique.

#### **b) Au niveau de la Sensibilisation des usagers**

- Adhésion des usagers au principe de péage, malgré quelques réticences et pressions des transporteurs ;
- Exigences plus fortes de la part des transporteurs en matière de niveau de service ;
- Sensibilisation sur le respect des charges autorisées en vue de la préservation de leur propre patrimoine (les camions poids lourds) ;
- Diffusion d'autres messages de sensibilisation publique, notamment les informations sur le VIH-SIDA et les MST.

#### **c) Au niveau des avantages économiques**

La mise en exploitation du poste de péage de Grand Popo a permis le remboursement (1996) en 10 ans, des charges liées au prêt obtenu de la BOAD ;

Accroissement important de la trésorerie du Fonds Routier qui a, au fil des ans, obtenu une meilleure capacité de financement des travaux d'entretien courant du réseau et d'une partie de l'entretien périodique des routes en terre.

#### **d) Au niveau du comportement des usagers**

Réduction du taux de poids lourds en surcharge depuis 1999 ;

Modification de la répartition du parc de Poids Lourds par l'accroissement du nombre de Poids Lourds à 5 essieux et réduction de Poids Lourds à 4 essieux ;

Création d'activités relative à la transformation des camions Poids Lourds à 4 essieux existants.

#### **e) Au niveau de l'état du réseau**

Réduction sensible de l'agressivité du réseau concerné, constaté par l'importance et la nature des interventions relatives à l'entretien courant.

### **BIBLIOGRAPHIE**

Banque mondiale, *Rapport d'évaluation du programme d'investissements dans le secteur des transports*, août 1996, 110p.

Document préparatoire de la Deuxième Table Ronde sectorielle sur la stratégie des Transports, synthèse, 1996, 18p.

Maurice NIATY-MOUAMBA, *Rapport d'audit de gestion de la concession du péage-pesage de Diho*, CSI Consultants, septembre 2000, 220p.

Cellule de coordination du PST, *Rapport d'activités, premier trimestre 2001*, avril 2001, 68p.

Moudachirou BACHABI, *Avantages et limites des péages routiers en Afrique - cas du Bénin*, travail de fin de stage à l'Université d'été, Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon, juillet 2001, 30p.



## ORGANISATION ET EXPLOITATION DES TRANSPORTS EN COMMUN : OUAGADOUGOU A LA CROISEE DES CHEMINS

Serge D. SANWIDI  
*Directeur des Etudes - DGTTM*  
*Burkina Faso*

### INTRODUCTION

Le Burkina Faso est un pays continental de 274 000 km<sup>2</sup> situé au cœur de l'Afrique occidentale avec une population de plus de 10 000 000 d'habitants.

Sa capitale, Ouagadougou qui concentre près de 1 000 000 d'habitants, est une ville en pleine expansion tant du point de vue spatial que du point de vue démographique. Elle s'étend sur 17 kms d'ouest en est et sur plus de 13 kms du nord au sud.

Comme dans la quasi-totalité des capitales africaines, le secteur des transports urbains à Ouagadougou connaît d'énormes difficultés sous l'effet de plusieurs facteurs dont :

- La périurbanisation sans cesse croissante (allongement des déplacements) ;
- La croissance notable du trafic ;
- L'insuffisance ou la non maîtrise de l'organisation et de la gestion du système des transports collectifs urbains.

Les premières réflexions au Burkina sur l'avenir des transports urbains de Ouagadougou, tant du point de vue du type d'organisation (institutionnelle et réglementaire) que de celui de l'exploitation (publique ou privée ? ; promotion des deux-roues ou développement des transports en commun ?) ont été véritablement engagées au cours de la période 1987 - 1991 à la faveur :

- des études préparatoires à l'adoption du premier programme d'ajustement sectoriel des transports (PASEC-T),
- des énormes difficultés que connaissait l'entreprise publique de transport en commun urbain X9 (déficit d'exploitation de plus en plus croissant, insuffisance des moyens pour financer l'entretien des véhicules en partie immobilisés, dégradation de la qualité et du nombre des services) etc.

Au cours des multiples forum de réflexion, l'exploitation publique des transports urbains en commun a été décriée et la foi en la capacité du secteur privé à mieux gérer une telle activité a été professé, non seulement par les partenaires au développement (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International notamment) mais aussi par les cadres de l'administration des transports.

D'une manière ou d'une autre, et sous la pression des uns et des autres, le Burkina Faso a expérimenté sans succès toutes les deux formes d'exploitation des transports collectifs urbains (publique et privée). Plus de 17 ans après l'apparition des premiers

bus urbains à Ouagadougou, le Burkina Faso est toujours à la recherche de la "formule magique".

La présente communication qui participe de la réflexion continue sur le devenir des transports en commun urbains dans les grandes villes Africaines, présente dans un premier temps et dans ses grands traits les deux expériences malheureuses qu'a connu le Burkina et dans un deuxième temps, les résultats des réflexions sur le devenir des transports en commun urbains de Ouagadougou, et ce qui pourrait constituer l'alternative heureuse, dans un contexte national actuel, marqué par la mise en œuvre progressive de la politique de décentralisation.

## 1. BREF HISTORIQUE DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE OUAGADOUGOU

L'histoire des transports collectifs à Ouagadougou est encore mal connue. On peut néanmoins retenir les grandes lignes ci-dessus collectées dans divers travaux, depuis l'indépendance (1960) à nos jours :

Avant l'indépendance, la marche à pied et la bicyclette étaient les principaux modes de transport de personnes. Le premier pas vers la mise en place d'un transport public urbain a été effectué aux alentours de fin 1949 – début 1950, avec l'apparition des premiers taxis, propriétés de Français résidants, pour répondre à la demande de la colonie française résidente. Au milieu des années 50 on dénombrait une douzaine de taxis dans la ville de Ouagadougou.

De 1960 à 1983 on a observé une consolidation de la place du taxi dans l'offre des transports urbains, et un essor remarquable des deux-roues (notamment des deux-roues motorisés). En effet, le nombre de motocyclettes qui était estimé en 1970 à 695 unités, a été estimé en 1976 à 5 080 unités. Quant au parc de taxis, leur nombre était estimé à 404 en 1980. La tendance à l'augmentation forte du parc de deux roues motorisés s'est maintenue jusqu'en 1994.

En ce qui concerne la mise en place d'un réseau de transport en commun urbain, deux tentatives significatives peuvent être soulignées : la première daterait de 1960 avec deux lignes et deux autobus de type "Tanga". Ce réseau n'a fonctionné que quelque mois. La seconde remonterait à 1976 avec un projet de mise en circulation de 27 autobus instruit par Daimler – Benz . Ce projet, dont l'investissement était estimé à 423,6 millions de FCFA n'a jamais vu le jour.

L'année 1984 marque l'arrivée de la première entreprise de transport en commun , la Régie Nationale des Transports en Commun X9. Le réseau comportait au démarrage 7 lignes. On notera que l'arrivée des bus urbains n'a pas entraîné une transformation radicale du système de transport à Ouagadougou.

En 1989 l'offre de transports urbains connaît une nouvelle donne avec l'apparition grâce à un hôtelier-restaurateur, des premiers taxis à compteurs reliés par radio à un central (11 taxis). La société exploitante disparaîtra en 1992 pour diverses raisons .

Aujourd'hui on dénombre une quarantaine de "taxis -radio" à compteurs exploités par quatre entreprises privées.

Sur la période 1987 – 1991, à la faveur des études préparatoires à l'adoption du premier programme d'ajustement sectoriel des transports (PASEC-T), commenceront véritablement les premières réflexions au Burkina sur l'avenir des transports urbains de Ouagadougou.

## 2. DE L'EXPERIENCE DE L'EXPLOITATION PUBLIQUE : LA REGIE NATIONALE DE TRANSPORT EN COMMUN " RNTC-X9 " (1984-1995)

Société dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière avec un capital de 1 271 773 136 FCFA, la Régie X9 était un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC).

Elle avait pour objet l'exploitation du transport en commun urbain (dans les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso), interurbain et international.

### 2.1 Performances de la régie X9

Il faut tout de suite souligner que malgré l'arrivée des transports par bus, le système de transport à Ouagadougou n'a pas radicalement évolué: Les deux-roues sont toujours restés le mode de transport mécanisé le plus répandu et le plus utilisé.

Le transport par bus ne représentait que 4% de l'ensemble des déplacements motorisés en 1987<sup>(19)</sup>. Cinq années plus tard, c'est-à-dire en 1992, les résultats de l'enquête ménage ont confirmé la part marginale des transports collectifs avec 3% de l'ensemble des déplacements, marche à pied comprise.

Sur le plan des résultats d'exploitation, on notera à titre indicatif, qu'en 1987 le déficit global a été de 166,6 Millions ( pour 63 bus exploités) . Il se décompose en un déficit de 272,4 Millions pour le réseau urbain dont 157,7 Millions pour le réseau de Ouagadougou (38 bus) et 114,7 Millions pour celui de Bobo-Dioulasso (10 bus).

En 1988, le déficit global a été estimé à 283 Millions (+70 % par rapport à 1987) pour 86 véhicules exploités . Il se décompose en un déficit de 382 Millions pour l'urbain (+40 %) avec 63 bus exploités en moyenne dans l'année, dont 257,7 Millions pour le réseau de Ouaga (+63 %) avec 52 bus, et 124,3 Millions pour celui de Bobo (+8,4 %) avec 12 Bus.

### 2.2 Les principales difficultés rencontrées par X9

La Régie X9, jusqu'à sa liquidation, n'a jamais reçu une contribution de l'État ( pas de compensations tarifaires ni de paiement des prestations spéciales encore moins d'exonération des impôts et taxes ). Les usagers constituaient donc la seule source de recettes. Le coût des réquisitions gratuites par l'Etat des bus de la Régie pour différentes manifestations politiques, culturelles ou sportives, entre 1985 et 1990 était évalué à 92 millions de FCFA.

Au début des années 90, la Régie est entrée dans le cercle vicieux bien connu où l'insuffisance de trésorerie retarde le bon entretien des véhicules, ce qui diminue la disponibilité du parc et accentue la baisse de recettes et donc la crise de l'entreprise. Le déficit d'exploitation était estimé annuellement à près de 200 millions sur la période

<sup>(19)</sup> J.P. TAROUX, Rapport de mission sur la RNTC X9, janvier 1989.

1985 - 1992. Le taux de couverture des dépenses par les recettes a oscillé depuis 1985 dans une fourchette de 79% à 88%.

Pour résumer, on peut dire que les principales difficultés de la Régie X9 ont été la conjonction de plusieurs facteurs, dont :

- ✓ L'insuffisance tarifaire du ticket de base ( le coût du passager était estimé en 1991 à 123,7 FCFA alors que la recette par passager était de 85,4 FCFA)
- ✓ le blocage des tarifs depuis 1987;
- ✓ l'absence de politique d'accompagnement (exonérations fiscales, paiement des prestations spéciales par l'Etat, aménagement d'infrastructures, etc.);
- ✓ une hausse importante de la masse salariale depuis 1988, qui a gonflé les coûts de production. La part de la masse salariale dans le total des dépenses de X9, toutes activités confondues, est ainsi passée de 20% en 1985 à 26,5% en 1987, 32,5% en 1988 et 40% en 1991;
- ✓ l'acquisition du second lot de 35 autobus en 1988, sur un crédit commercial de 383 630 000 de FCFA remboursable en cinq ans à un taux de 13,25% l'an. Dans ces conditions financières peu avantageuses, il ne fait aucun doute que les charges de remboursement ont lourdement grevé le budget de l'entreprise;
- ✓ une insertion difficile dans le marché urbain dominé par les deux roues et une structure d'agglomération peu propice à la desserte par les transports collectifs du fait des faibles densités.

A partir de 1991, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International préconisent le désengagement de l'Etat des entreprises publiques dans le but de réduire les dépenses publiques et de permettre au secteur privé de jouer un rôle moteur dans l'économie nationale. Dans cette perspective, la Régie X9 a été placée sous administration provisoire en avril 1993. La mission essentielle de l'Administrateur Provisoire consistait à préparer le dossier de la privatisation de l'exploitation de la Régie.

### 3. LE RECOURS AU SECTEUR PRIVE : L'EXPERIENCE DE LA SOCIETE BURKINABE DE TRANSPORT ALPHA-OMEGA "SOTRAO" (DEPUIS 1996)

C'est en juin 1994, sous la pression des institutions de Bretton Woods, que l'Assemblée Nationale a autorisé le gouvernement à procéder à la privatisation de la Régie X9. Deux principales raisons ont été évoquées :

- la situation financière de plus en plus catastrophique de la société d'Etat ;
- la foi en la capacité du secteur privé à mieux gérer une telle activité.

Un avis d'appel d'offre international a ainsi été lancé pour " la concession sélective du transport collectif urbain de la ville de Ouagadougou " et la Société Burkina Moto a été retenue pour l'exploitation du réseau de transport collectif.

En lieu et place de la Régie X9, fût alors créée la SOTRAO (Société de Transport Alpha et Oméga). La SOTRAO est dotée d'un capital de 1.100.000.000 FCFA, reparté entre les actionnaires comme suit :

- Etat : 275.000.000 FCFA ( soit 25 % )

- Groupe Burkina Moto : 825.000.000 FCFA ( soit 75 % )

La souscription de l'Etat a consisté en un apport en nature constitué essentiellement des ateliers mécaniques et 35 autobus dont certains avaient déjà douze ans d'âge.

La convention de concession pour l'exploitation du réseau de transport collectif entre l'Etat Burkinabé et la SOTRAO qui consacra définitivement la privatisation de la Régie X9, a été signée en juin 1996 pour une durée de 6 ans.

Afin de donner toutes les chances de succès à ce nouvel exploitant, la convention de concession a prévu l'exclusivité du droit d'exploitation des transports collectifs de voyageurs sur le réseau de base . Cette exclusivité s'entend pour tout type de véhicule à quatre roues à l'exception des taxis (au plus 6 places).

Quelles ont été les performances de cette nouvelle forme d'exploitation des transports en commun urbains de Ouagadougou ?

#### 3.1 Performances de la SOTRAO

Tableau 1 : Places offertes

	Juillet 1996	1997	1998	1999	2000
urbain	nd	11 571 072	10 030 320	9 057 379	nd
Inter-urbain	nd	283 140	222 144	219 923	nd
<b>TOTAL</b>	<b>740 2769</b>	<b>11 794 212</b>	<b>10 252 464</b>	<b>9 277 302</b>	<b>nd</b>

Source : SOTRAO

Tableau 2 : Bus exploités

	Juillet 1996	1997	1998	1999	2000
<b>TOTAL</b> (transport urbain et non urbain)	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>48</b>	<b>24</b>	<b>31</b>

SOURCE : SOTRAO

En moyenne 60 % du parc est exploité sur le réseau urbain

#### Evolution du résultat d'exploitation

Après 18 mois d'activité ( juin 1996 - 31 décembre 1997 ), le déficit cumulé d'exploitation) représentait 57% du capital social. Au 31 décembre 1999, ce déficit a été évalué à plus d'un milliard FCFA. A l'analyse, le déficit de la société était grandement imputable au réseau urbain. En effet, en 1996, le réseau urbain à occasionné 75% des charges totales et générée 66% du chiffre d'affaires. En 1997, le transport urbain à occasionné 75% des charges et a assumé 58% du chiffre d'affaires.

La société a ainsi connu un déficit cumulé lié à un endettement très important, qui a pu perdurer jusqu'en 1999 . En cela, on est dans un schéma analogue à celui de l'ex Régie Nationale des Transports en Commun X9.

### 3.2 Les principales difficultés identifiées par la SOTRAO

#### a) pour le réseau urbain

- prix non rémunérateur ;
- forte concurrence des taxis et des 2 roues ;
- parc automobile très vétuste et insuffisant.

#### b) Pour l'ensemble des deux (2) réseaux

- la libération partielle du capital ;
- le faible esprit d'entreprise des employés ;
- l'inorganisation totale de la société qui a été chargée de la maintenance du parc automobile ;
- l'obsolescence et l'insuffisance quantitative du parc automobile ;
- les difficultés de maintenance caractérisées par :
  - la non disponibilité des pièces de rechange ;
  - la mauvaise qualité de certaines réparations ;
  - les pannes inhérentes aux erreurs de conduite.
- l'absence d'un régime fiscal et douanier de faveur ;
- les revendications salariales .

Il y a lieu de noter que la question sociale a été celle qui a soulevé le plus de difficultés dans la gestion de la concession.

Au regard des déficits structurels d'exploitation sans cesse croissants et sous peine de dénoncer la convention, la SOTRAO a revendiqué auprès de l'Etat, des mesures d'accompagnement indispensables selon elle pour la survie de l'entreprise.

### 3.3 Les revendications de la SOTRAO

Entre autres, on retiendra :

- l'exonération de la TVA à compter du 12 juin 1996 assortie de la ré affectation du produit des avis à tiers détenteur exécutés sur les comptes de la SOTRAO ;
- l'exonération des droits et taxes de douanes sur les pièces de rechange, le carburant, les lubrifiants et les pneumatiques ;
- le renoncement jusqu'en 2001 des loyers et redevance sur la location du matériel et mobilier de bureau, du matériel et outillage et des immeubles ;
- la cession à titre gracieux des pièces de rechange confiées au liquidateur ;
- la cession à la SOTRAO des immeubles et terrains ne faisant pas partie de la formation du capital ;
- la subvention du différentiel de tarification entre les prix pratiqués sur le réseau urbain et les prix d'équilibre ;
- l'implication de la commune de Ouagadougou dans la gestion du transport urbain par une prise de participation dans le capital de la SOTRAO (reprise des actions de l'Etat) ;

- la cession des infrastructures du réseau urbain à la Commune de Ouagadougou ( entretien des abris-bus entre autres) ;
- l'implantation d'un terminus central à la place Naaba Koom (face à la gare ferroviaire, au centre ville).

Après plusieurs mois de négociation, un protocole d'accord entre l'Etat et SOTRAO a été signé le 7 novembre 2000. On retiendra de ce protocole les mesures suivantes :

### 3.4 Mesures prises par le Gouvernement

#### a) Pour le court et moyen terme

- l'octroi d'une subvention de plus de soixante millions de francs CFA ;
- la facilitation pour l'obtention de l'autorisation d'implantation d'un terminus central à la place Naaba Koom ;
- la réalisation d'un audit comptable et financier de la SOTRAO dont le coût sera supporté par l'Etat ;
- la libération immédiate par le concessionnaire d'un quart (1/4) du capital restant dû ;
- la proposition d'une loi de portée générale relative à l'exonération de la TVA ;
- l'abandon par l'Etat de la TVA exigée pour la période du 12 juin 1996 au 31 août 2000 ;
- la rétrocession éventuelle à la commune de Ouagadougou des actions de l'Etat ;
- la recherche de la forme définitive d'intervention de l'Etat.

#### b) Pour le long terme

L'insertion harmonieuse du transport en commun dans un Plan de Déplacement Urbain (P.D.U.).

Il y a lieu de faire remarquer que malgré la mise en œuvre de la quasi-totalité de ces mesures, la situation de la SOTRAO n'a cessé de se dégrader. Alors, question : Quelle forme de gestion peut-on envisager pour l'exploitation des transports urbains par bus à Ouagadougou ?

## 4. RESULTATS DES REFLEXION POUR UN VERITABLE DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE OUAGADOUGOU

### 4.1 De l'organisation institutionnelle et réglementaire

**Au plan institutionnel :** si en théorie et aux termes de la Loi N° 003/93/ADP du 07 mai 1993 portant organisation du territoire du Burkina Faso, la commune est le gestionnaire du domaine urbain et partant des transports urbains, dans les faits, de nombreuses attributions ressortissent aux seules compétences ministérielles. Malheureusement, les responsabilités et les rôles des uns et des autres ne sont pas toujours clairement définis.

Cette situation entraîne une dispersion des responsabilités, un manque de vue d'ensemble et peu de coordination, contexte peu favorable à une bonne gestion de l'ensemble de la problématique des transports urbains.

C'est pourquoi il est envisagé la création d'une autorité organisatrice des transports urbains de Ouagadougou qui regrouperait les ministères directement impliqués et la commune de Ouagadougou. L'Autorité Organisatrice telle que préconisée est une structure à caractère décisionnel dont le ressort territorial sera limité à l'agglomération de la ville de Ouagadougou, à laquelle revient la mission d'organiser et de gérer les Transports Urbains.

L'intérêt d'une telle structure réside d'une part, dans l'approche globale qu'il faut toujours avoir dans les questions de transport en général et celles des transports urbains en particulier, et d'autre part, dans la cohésion d'ensemble qu'il faut toujours rechercher dans l'action que mène chaque institution. Ce serait le cadre unique dans lequel se concevront les actions d'organisation, et de gestion des transports urbains.

Sur le plan de la réglementation, les transports urbains sont soumis à plus de vingt textes de lois, décrets ou arrêtés relatifs aux transports collectifs et individuels, à la sécurité routière, au financement et à l'environnement. Il appartiendra à l'autorité Organisatrice de relire l'ensemble de ces textes pour les adapter aux réalités du moment.

#### 4.2 De l'exploitation

Quatre scénarii ont été envisagés :

- la coexistence de plusieurs sociétés ;
- la libéralisation totale ou contrôlée du transport en commun urbain ;
- la création d'une société nouvelle sur les ruines de la SOTRAO ( dissolution anticipée de la STRAO) ;
- la restructuration du capital de la SOTRAO.

##### *a) La coexistence de plusieurs sociétés de transport en commun*

Tout en maintenant le monopole de la SOTRAO sur le réseau de base, il est parfaitement envisageable de permettre à d'autres opérateurs d'exploiter d'autre lignes. C'est d'ailleurs la possibilité qui est ouverte par l'alinéa 4 de l'article 2 de la convention de concession.

L'inconvénient majeur de ce scénario est qu'il exclut les opérateurs économiques de la partie du réseau censé être la plus rentable. Le manque d'infrastructures et la très faible densité de la population dans les quartiers périphériques ne plaident pas pour une telle solution.

La plupart des demandes d'exploitation d'un réseau de transport en commun urbain reçues par la Direction Générale des Transports Terrestre et Maritimes ont toujours concerné le réseau de base, objet du monopole.

##### *b) La libéralisation du transport en commun urbain*

Elle peut être totale comme elle peut être contrôlée.

##### La libéralisation totale

Il s'agit de démanteler complètement le système actuel en supprimant le monopole de la SOTRAO, ce qui voudrait dire la dénonciation anticipée de la convention de concession.

Tous les opérateurs de transport seront mis en concurrence sur l'ensemble du réseau, les mêmes lignes étant exploitées par plusieurs opérateurs, l'Etat devant veiller au respect des règles de la concurrence.

Deux éléments commandent ici la prudence. En tout premier lieu, l'Etat devra jouer son rôle d'actionnaire de la SOTRAO d'une part et son rôle d'autorité concédant d'autre part. Pour dénoncer la convention avant terme, il faut avoir des motifs suffisamment graves. On opposera à cet argument les dysfonctionnements de la société qui auraient conduit à des résultats en dessous des espérances. Mais le concessionnaire ne semble pas être le seul responsable. Par exemple, les mécanismes de suivi de l'application de la convention n'ont jamais vu le jour. Les mesures d'accompagnement souhaitées sont intervenues tardivement. C'est pourquoi la dénonciation-sanction ne pourrait être envisagée. Seule la dénonciation à l'amiable est envisageable avec paiement d'une indemnité négociée.

En second lieu, on peut légitimement craindre les troubles qui pourraient résulter de cette libéralisation totale, susceptible de provoquer un certain désordre.

Le monde du transport en commun urbain ne saurait être assimilé à celui du commerce général et la tendance à la violence est malheureusement présente. C'est un combat quotidien sur le terrain pour avoir le plus de clients et les exemples de cette violence sont données dans le milieu des taxis et dans les gares routières voyageurs. La libéralisation totale ne semble donc pas être le meilleur scénario.

##### La libéralisation contrôlée

Elle reviendrait à diviser la ville en zones à partir d'un point central. On aurait la desserte Ouest, Est, Nord, et sud. Chaque zone serait concédée à un opérateur de transport en commun urbain avec un cahier des charges. Un appel à la concurrence serait lancé et un comité composé des représentants de la commune de Ouagadougou, des maires d'arrondissement, des ligues de consommateurs, de l'administration des transports, des infrastructures, de l'environnement, de l'économie et des finances sélectionnerait les meilleures offres.

Les limites de ce scénario sont d'abord l'étalement de la ville avec comme conséquence une faible densité de la population en terme de demande potentielle, ensuite les difficultés d'accès aux secteurs périphériques par manque d'infrastructures, l'inégale répartition de la population dans les communes qui rend difficile l'uniformisation des conditions.

##### *c) La création d'une société nouvelle sur les ruines de la SOTRAO*

Elle passe par la dissolution anticipée de la SOTRAO dont l'Etat est actionnaire à hauteur de 25 %. La création d'une société nouvelle devrait, semble-t-il, répondre essentiellement à une préoccupation majeure : éviter de solliciter un quelconque avantage de la part de l'Etat. Les subventions de l'Etat sont devenues rares aujourd'hui à cause des engagements pris avec les bailleurs dans le cadre du programme d'ajustement structurel (PAS).

Deux études ont pu être menées dans le sens de ce scénario :

La première étude, conduite sous l'égide de la commune de Ouagadougou, se propose de créer une société de transport dénommée "compagnie de transport du Burkina" en abrégé COTRAB.

La seconde étude est l'œuvre de privés étrangers avec des partenaires locaux parmi lesquels on compterait la commune de Ouagadougou. Cette société prendrait la dénomination de "compagnie de transport en commun de Ouagadougou" en abrégé "CTCO".

La lecture de ces deux études révèle des points communs :

- la configuration du réseau est la même que celle de la SOTRAO, ce qui signifie concrètement qu'il ne pourrait y avoir plus d'une société de transport en commun ;
- chacune des deux sociétés réclame une subvention de la part de l'Etat. La COTRAB sollicite le bénéfice du code des investissements et la CTCO souhaite l'exonération des impôts et taxes durant les trois premiers exercices ;
- la commune de Ouagadougou est le partenaire recherché par chacune des deux sociétés,

- Sur la base d'un ticket à 100 F, la COTRAB accuse un déficit cumulé de 1.957.298.999 en trois exercices dont 898 685 066 dès le premier exercice.

- Sur la base d'un parc de huit bus la première année, de 20 la seconde et de 35, la 3<sup>ème</sup>, la CTCO espère des résultats bénéficiaires sans subvention. Elle compte acquérir des bus d'un coût unitaire de 12 000 000 F CFA rendu Ouagadougou. Un coût unitaire qui laisse perplexe. Il ne peut s'agir que de véhicules d'occasion. Le prix du coupon retenu par la CTCO est de 150 F CFA. Toute l'étude est menée sous réserve de dévaluation du franc CFA.

#### **d) La restructuration du capital de la SOTRAO**

Ce quatrième scénario, les dirigeants de la SOTRAO le réclame depuis un certain temps. Ils ont en effet proposé que l'Etat cède à la commune les 25 % de capital qu'il détient. Comme les autres scénarii, celui-ci présente également des limites. Il s'agit notamment du contentieux avec les travailleurs, l'importance relative de la dette, le parc vétuste, la demande de subvention, la demande d'exonération sur divers produits surtout les pièces de rechange, les lubrifiants et le carburant, le renouvellement de la convention.

#### **4.3 Lee scénario proposé à l'approbation du Gouvernement**

Parmi les scénarii envisagés, le dernier, dès lors qu'on admet qu'il ne peut y avoir plus d'une société de transport en commun urbain à Ouagadougou, semble à même de répondre mieux à la problématique des transports en commun urbain à Ouagadougou, ce, pour plusieurs raisons :

- l'Etat a déjà consenti beaucoup d'effort en faveur de la SOTRAO : la subvention de 65 millions de francs, la transformation de la TVA échue en subvention, l'exonération du transport en commun de la TVA ;

- ce scénario dispense la commune de Ouagadougou d'apporter de l'argent frais à la constitution de la nouvelle société tout en lui permettant de prendre des mesures favorables au transport en commun urbain comme l'aménagement des voies, la création de couloirs pour les bus etc....
- la présence de l'Etat servirait de caution à la commune dans un premier temps contre les éventuels recours surtout des travailleurs, recours que celle-ci pourrait redouter ;
- l'entrée d'autres privés, notamment les promoteurs qui se sont proposés, impulserait une dynamique nouvelle à la société ;
- les activités de transport en commun interurbain et international ont permis à la SOTRAO de limiter les déficits du transport en commun urbain. Elles constituent donc un atout pour de meilleurs résultats de la société ;
- la SOTRAO a acquis une expérience dans l'organisation et la gestion du transport en commun urbain.

Il apparaît clairement que cette proposition annule toute possibilité d'ouvrir le marché des transports urbains aux autres acteurs privés.

#### **5. CONCLUSION**

Après 17 ans d'expérience de transport en commun urbains, le Burkina Faso est toujours à la recherche de la bonne formule de gestion et d'exploitation de ce mode, retenu par les autorités comme principale solution aux conditions difficiles de déplacement dans la capitale.

En lieu et place de l'exploitation publique ( avec un monopole sur le réseau de base) qui accusait près de 200 000 000 FCFA de déficit par an, tous les espoirs ont été placés en l'exploitation privée (avec toujours un monopole sur le réseau de base). Le constat aujourd'hui est que le déficit annuel qui n'a jamais cessé de croître depuis la concession, a été multiplié quasiment par deux .

La SOTRAO connaît aujourd'hui un endettement très important et un déficit cumulé très énorme. Elle réclame des facilités, notamment sous forme de détaxes sous peine de dénoncer la convention.

En cela, la situation est analogue à celle qu'a connu l'ex - société nationale, laquelle situation avait lourdement milité pour la formule de la concession.

La conséquence de cette situation aujourd'hui est la fulgurante croissance du nombre de taxis dans l'agglomération de Ouagadougou, avec ce que cela comporte comme dangers (insécurité routière, pollution, congestion du trafic etc.). Sur les grands axes en effet, un récent comptage routiers révèle 15 406 taxis en 2000 contre 5 737 en 1996). La tendance n'est pas prête de s'estomper à la faveur des difficultés de la SOTRAO.

Pendant que le Burkina a du mal à trouver la formule magique pour la gestion de son système de transport en commun urbain, un nouveau front de bataille pointe à l'horizon : celui de la gestion future de cet impressionnant parc de taxis.

# **DEREGLEMENTATION OU NOUVEAU PARTAGE DES ROLES ENTRE ETATS ET TRANSPORTEURS PRIVES DANS UNE PRESPECTIVE D'INTEGRATION REGIONALE PAR LES TRANSPORTS**

**Halimatou SOULEY**  
**INRETS- BCEAO**  
*Niger*

## **INTRODUCTION**

« L'important pour l'Etat, n'est pas de faire ce que les individus font déjà et de le faire un peu mieux ou un peu plus mal, mais de faire ce que personne d'autre ne fait pour le moment ».

Cette assertion de Keynes semble plus que jamais avoir sa place dans ce séminaire sur les rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé dans l'organisation, les performances et les modes de financement des transports en Afrique sub-saharienne.

Pendant de longues décennies, l'Etat fut producteur et prestataire de services transport en Afrique.

Avec la rareté grandissante de ses ressources budgétaires et le constat des limites de son intervention dans la production, il commence à lâcher du lest et à faire de plus en plus confiance (en déléguant une partie de ses pouvoirs) au privé pour assumer cette tâche quand la sienne évolue de la production à la définition d'un cadre d'activité des opérateurs privés et à la supervision.

L'Etat se lance dans la libéralisation des différents secteurs d'activité notamment par la privatisation, la déréglementation.

La question qui se pose est de savoir si le privé est performant dans sa nouvelle tâche et si ce nouveau partage des rôles est aussi efficient qu'on l'aurait souhaité.

L'Etat conçoit-il et accepte-t-il avec suffisamment de recul et de détachement sa nouvelle tâche pour permettre l'épanouissement d'un secteur privé trop longtemps « évincé » par la puissance publique ?

De son côté, le privé saura-t-il apprécier à sa juste valeur ce rôle qui lui est confié sans trop tomber dans l'excès des situations inverses ou extrêmes ?

Nous tenterons de répondre à ces préoccupations à travers l'exemple du secteur des transports routiers de marchandises en Afrique sub-saharienne.

La déréglementation des secteurs des transports routiers de marchandises (TRM) semble déjà assez avancée dans les pays de l'Afrique sub-saharienne. Ces pays entretiennent d'étroites relations commerciales les uns avec les autres grâce notamment à la route, au TRM.

A l'heure de la mondialisation ou unification des différentes économies, quel rôle les Etats africains vont-ils jouer pour faire avancer le processus d'intégration régionale qui jusque là piétine malgré la pléthore d'organisations intergouvernementales (OIG)

existantes ? Les seules qui aient jusque là eu des résultats assez probants semblent avoir opéré dans des domaines assez restreints comme celui de la monnaie avec l'UMOA par exemple.

Cela signifie-t-il que seule une intégration sectorielle est à même de produire les résultats escomptés en matière d'intégration ?

Auquel cas, quel rôle, l'Etat, les Etats doivent-ils jouer pour favoriser l'épanouissement d'un secteur comme celui des transports en vue d'une meilleure intégration sous-régionale en Afrique sub-saharienne ?

Telles sont les préoccupations auxquelles nous tenterons d'apporter des éléments de réponse tout au long de cet exposé.

Pour ce faire, nous nous proposons dans un premier temps de dessiner un cadre théorique pour notre analyse avant de procéder à une étude empirique en nous inspirant des expériences de déréglementation des transports nigériens, béninois et togolais.

La fin de cet exposé sera marquée par une brève analyse des conditions d'une « intervention efficace » de l'Etat, des Etats, pour faire évoluer le secteur en favorisant l'initiative privée et son épanouissement en vue d'une meilleure intégration régionale dont les TRM seraient l'incontournable et irréductible moteur en Afrique sub-saharienne.

## 1. ANALYSE THEORIQUE DU RÔLE DE L'ETAT ET DU PRIVE DANS UN MARCHE DES TRANSPORTS NATIONAL ET REGIONAL

On justifie l'intervention étatique dans un secteur d'activité en général par l'existence de rendements d'échelle croissants, l'existence d'externalités.

On ne remet pas en question la légitimité d'une intervention étatique qui internaliserait les externalités ou qui assurerait des missions de services publics. Ce que l'on remet en cause, c'est l'intervention de l'Etat dans la production surtout quand le privé le fait très bien et qu'en plus, la justification qu'on avance n'en est pas une.

C'est le cas par exemple dans le secteur des TRM où de nombreuses études ont démontré la non-légitimité d'une intervention de l'Etat dans la production, l'exploitation.

En effet, des études réalisées aux Etats Unis et en Grande-Bretagne sur la base de l'analyse de la structure des coûts du TRM démontrent que les services par route constituent des activités où il ne semble pas y avoir de rendements d'échelle.

Des études américaines entreprises par l'ICC (Interstate Commerce Commission) ont analysé la structure des coûts du TRM aux Etats Unis. Il ressort de ces études une absence d'économies d'échelle de ce secteur d'activité de l'économie américaine.

Ainsi donc, la taille de l'entreprise n'a rien à voir avec l'évolution du coût de la tonne kilomètre. Il n'y aurait vraisemblablement pas d'économies d'échelle dans l'industrie du camionnage aux Etats Unis.

En Grande-Bretagne, Bayliss et Edwards (1971)<sup>20</sup> aboutissent à des résultats similaires sauf pour les entreprises artisanales exploitant de 1 à 5 véhicules.

Des analyses économétriques réalisées par Spady et Friedlander cités par Quinet (1991) sur les transports ont démontré qu'en l'absence de réglementation, les TRM seraient à rendements constants donc justifiables d'une organisation concurrentielle.

Pour Bonnaïfous, rien ne justifie en matière de fret routier, que la relation entre le transporteur et le chargeur soit différente d'une transaction commerciale d'autant qu'il n'y a pas de solution de monopole. Le rapport qualité prix doit donc prévaloir sur toute autre considération pour le choix d'un transporteur.

Par contre comme on a eu à le souligner auparavant, ce que tout le monde juge souhaitable, c'est l'internalisation des effets externes autant que possible à travers notamment une tarification d'usage des infrastructures par exemple, de telle sorte que l'allocation des ressources s'opère aux moindres coûts économiques et sociaux pour la collectivité.

Elle paraît aussi souhaitable pour des raisons et des besoins d'aménagement du territoire, assurer l'expansion et l'épanouissement des populations agricoles.

Ceci étant, une déréglementation est donc souhaitable, nécessaire voire indispensable en ce domaine.

De nombreuses contrées occidentales se sont lancées au début des années 80, dans des déréglementations de leur secteur des TRM et pourtant l'on n'a pas toujours abouti aux résultats escomptés. Pourquoi a-t-on assisté à l'apparition de certains effets néfastes non prévus ? Pourquoi alors que pléthore de théoriciens ont démontré qu'en l'absence d'économies d'échelle dans une activité bien définie, l'exploitation privée semble plus efficiente que celle étatique, assiste-t-on à des effets pervers en dépit de la déréglementation ?

En France aussi bien qu'aux Etats Unis, on a remarqué certains effets négatifs non prévus tels que les faillites d'entreprises, les concentrations, la sous-traitance, le chômage.

En France particulièrement, la congestion s'est accrue de même que la pollution, il y eut une plus grande pression sur la main d'œuvre, la durée du temps de travail s'allonge (les semaines de 50 voire 60 heures deviennent monnaie courante alors qu'on tend vers la semaine de 35 heures), les camions sont surchargés d'où un risque énorme pour la chaussée et la sécurité.

La combinaison de tous ces facteurs débouche sur les grèves périodiques et blocages de routes auxquels on a assisté en France ces dernières années.

Ce retrait de l'Etat ou nouveau partage des rôles entre la sphère publique et la sphère privée a-t-il été biaisé, le privé a-t-il abusé de sa nouvelle position, l'Etat a-t-il commis un impair quelque part ? Qu'est-ce qui explique l'échec de cette nouvelle configuration des rôles ?

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à ces différentes questions à travers le développement empirique.

<sup>20</sup> Bayliss, B.T. (1971), « operating costs in road freight transport », department of environment, Londres 1971



Il faudrait cependant préciser que la déréglementation pouvant être à l'origine de conséquences parfois dommageables, comme on a eu à le souligner précédemment, il est souhaitable, nécessaire voire indispensable que ce désengagement de l'Etat s'accompagne d'une restructuration des tâches étatiques par des mesures spécifiques. Comme l'a souligné Herbert BAUM (1991)<sup>21</sup>, « l'Etat abandonnera son rôle de créateur pour celui de surveillant » afin d'empêcher les distorsions à court et moyen termes causées par les « réactions excessives ».

A long terme, l'Etat aura pour activité de veiller à la bonne application de la loi du marché en définissant certaines orientations et un cadre bien approprié pour l'activité transport.

Pour certains auteurs, ce n'est pas tant la défaillance du marché mais celle de l'Etat qui pose problème dans la mesure où ce dernier peut méconnaître inconsciemment ou délibérément, sa mission : le problème essentiel est donc celui de « la défaillance de l'Etat ».

Aussi, l'Etat doit-il assurer les conditions d'une activité du secteur privé dans les règles, celles du marché en l'occurrence. Après avoir procédé à une libéralisation du secteur des transports (retrait de l'Etat de l'exploitation) dans un premier temps, le rôle de l'Etat serait de s'assurer de l'application stricte et du respect de ses décisions.

Comme l'a souligné Pourcet, « il n'y a pas de marché sans règles ou sans normes. Les règles répondent rationnellement à la nécessité de résorber des incertitudes stratégiques, de réduire les coûts de transaction ou de réduire les coûts externes... ».

Dans le cas particulier des TRM sub-sahariens, les règles du marché auraient alors besoin pour fonctionner non seulement de la régulation étatique mais aussi et surtout de la prise en compte des réalités et pratiques locales.

En fait peut-on laisser une activité au privé tout seul pour qu'il la gère dans les conditions qu'il aurait lui-même choisies ?

Peut-on laisser l'Etat seul décider de produire, d'exploiter et de gérer selon les règles qu'il se serait lui-même édictées ?

Les assertions suivantes semblent démontrer que non :

Boyer <sup>22</sup>(1999) remarque que « l'utopie des marchés complètement libres débouche sur des crises économiques et financières majeures qui font ressortir la nécessité d'un contrôle de la société sur une dynamique potentiellement perverse. A contrario, la volonté du politique de contrôler la totalité de l'activité économique s'est soldée par l'échec économique... et finalement le rejet politique comme le montre l'histoire des régimes soviétiques ».

<sup>21</sup> Herbert, BAUM (1991) « le rôle de l'Etat dans un marché des transports déréglementé », rapport de la 83<sup>ème</sup> table ronde d'économie des transports, CEMT, Paris les 7 et 8 décembre 1989.

<sup>22</sup> Robert, BOYER (1999) « la politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes », Collection Recherches, l'année de la régulation, la découverte, Paris, 1999

Zaoual <sup>23</sup>(1998) renforce cette acception en soulignant que « le marché sitôt introduit dans les espaces concernés, s'en trouve perverti. Cette perversion nous questionne sur la capacité qu'a le paradigme du marché à guider, de manière exclusive, les politiques de l'entrepreneuriat et du développement économique en général. En la matière certes, la planification centralisée a abouti à des catastrophes économiques et sociales, de nombreuses situations de par le monde l'attestent. Mais de là à tirer des conclusions qu'avec le marché, tout marche, c'est aussi une illusion purement scientifique. La théorie économique, elle-même, dans ses variantes les plus proches du modèle standard montre que le marché a aussi tendance à la défaillance ».

Il ressort de ces réflexions qu'une intervention purement étatique ou purement privée ne sont pas les solutions les plus adéquates ?

Quelle solution faudrait-il alors envisager ?

La réponse semble être de l'avis des tenants de la nouvelle économie institutionnelle, « un savant dosage des deux » en ce sens qu'après s'être retiré de la production, l'Etat assurerait un cadre bien défini, une surveillance et un contrôle adaptés de l'activité du privé afin que ce dernier ne tombe pas dans le piège des situations excessives. Si le privé sait qu'il existe une menace crédible, qu'à tout moment, l'Etat peut intervenir pour arbitrer, réglementer, évaluer et sanctionner, il se garderait bien de certaines pratiques ayant pour conséquence la perversion du marché.

Avec les politiques de plus en plus régionalisées en matière d'activités économiques, une politique étatique est appelée à être une décision de l'Etat, des Etats partenaires ou voisins. Une politique même sectorielle appelle l'aval d'un ensemble de pays. Et comme le souligne Jobert <sup>24</sup>(1999), « l'Etat ne sera plus dans sa solitude souveraine » mais en « interaction avec d'autres Etats ». Et dans la recherche de la meilleure voie pour une intégration économique et régionale réussie, les pays sont parfois amenés à discuter, à faire des concessions ; comme le souligne si bien Maurice ALLAIS, cité par BALASSA <sup>25</sup>(1961), « l'intégration n'est pas un état que l'on peut décréter du jour au lendemain mais un processus long et parfois semé d'embûches ». Une association du privé et du public est parfois nécessaire pour parvenir à une solution optimale. Comme le suggère Boyer (1999), le marché devrait avoir la tâche de coordonner les décisions marginales de courte portée alors que les instances politiques de délibération sont absolument nécessaires pour les choix stratégiques qui canaliseront ensuite les ajustements au jour le jour des marchés.

## 2. ANALYSE EMPIRIQUE

Longtemps producteur de services dans le domaine des TRM, l'Etat s'est peu à peu désengagé de cette activité au profit du secteur privé.

<sup>23</sup> Hassan, ZAOUAL (1998), « l'économie institutionnelle africaine : une pensée économique métisse en marche », Institutions et développement financier, TFD 52/ septembre – octobre 1998

<sup>24</sup> Bruno, JOBERT (1999), « des Etats en interaction », l'année de la régulation, Collection Recherches, Paris, la découverte 1999

<sup>25</sup> Bela, BALASSA (1961) *The theory of Economic Integration*, printed in Great Britain by Taylor Garnett, Evans Watford, 1961

Aux entreprises purement publiques se sont substituées les entreprises privées avec des modes de gestion bien à elles.

A travers les exemples des TRM nigériens, togolais et béninois, nous essayerons de faire ressortir, les rôles respectifs joués par le privé et l'Etat avec la mise en place des politiques de déréglementation.

### 3. LE SECTEUR DES TRM AU NIGER

Au Niger, pendant longtemps, le secteur privé n'était pas en mesure de répondre à la demande en matière de transport ce qui était assez délicat pour un pays enclavé dont la route constituait pratiquement la seule voie d'acheminement de ses marchandises à travers les corridors béninois, togolais, ivoirien et nigérian.

L'Etat était seul capable de mobiliser les ressources nécessaires pour la mise en place d'une offre, d'un secteur d'activité, d'une flotte pouvant répondre aux besoins de transport. D'où la naissance en 1963 de la SNTN (Société Nationale des Transports Nigériens) qui pendant longtemps avait assuré un service de qualité mais au prix fort (ce qui n'est guère étonnant vu son quasi-monopole) aux marchandises confiées à ses soins par différentes entreprises de la place. Le secteur privé existait certes mais était très peu développé.

Pendant cette époque, l'Etat assurait le transport de tout le fret rentable, à savoir les hydrocarbures et le fret minier dont il avait tout le monopole offrant juste quelques miettes au privé. L'Etat fixait le prix de transport de ces produits comme déjà souligné au prix fort. Le privé était marginalisé, la SNTN était chargée de lui rétrocéder une partie du fret minier et pour les hydrocarbures, c'est à peine s'il transportait 1/3 du volume. Jusqu'à la fin des années 80, la SNTN transportait les 2/3 du volume des hydrocarbures. Alors qu'en 1990, la SNTN effectuait 60% des rotations et le secteur artisanal 40%, elle ne détenait plus que 48% du quota en 1996 et encore moins ces dernières années.

Le rôle de l'Etat était à cette époque, la production, l'administration des prix, le partage du fret, l'organisation du secteur bref tout était monopolisé entre ses mains.

Avec le développement du secteur privé qui s'étend de plus en plus et dispose d'une flotte comparable à celle de la SNTN du point de vue qualité mais beaucoup plus étendue, il y eut déjà une redéfinition des rapports avec la nécessité ressentie par le privé de s'organiser afin de constituer une force avec laquelle il fallait compter et ce à travers la création d'un syndicat des transporteurs routiers qui se chargerait de défendre les intérêts des transporteurs.

Déjà il y eut une formalisation de ce qui revenait au privé comme fret minier à transporter grâce aux décrets et différents arrêtés pris par l'Etat. Ainsi, la SNTN était chargée de rétrocéder 30% du fret minier qui lui était confié par les sociétés minières au syndicat qui à son tour se chargeait de la redistribution au sein de ses membres (avec tous les conflits d'intérêts, le népotisme etc. qu'on imagine). Déjà à cette époque l'Etat avait un interlocuteur avec lequel il fallait compter et qui n'hésitait pas à élever la voix quand il juge ses intérêts lésés.

L'Etat était certes toujours producteur mais son pouvoir était amoindri, même s'il a librement consenti de déléguer une partie de son pouvoir. Avec la conférence Nationale des années 90 qui souffla un vent de démocratie et de libéralisation dans tous les pays de l'Afrique sub-saharienne, le secteur privé réclame de plus en plus un rôle à jouer en demandant l'accroissement de sa part au transport d'hydrocarbures (de 30%, il passe à 70%).

L'Etat lui-même commence à lâcher du lest en prenant un décret visant à casser le monopole de la SNTN et en se retirant de l'administration des tarifs qui d'ailleurs n'étaient pas du tout respectés par les transporteurs privés. Alors qu'existait une tarification officielle, les transporteurs appliquaient une sorte de « prix du marché ». Avant 1994, le tarif officiel variait entre 18 et 20 F CFA la tonne kilomètre alors que le prix appliqué par les transporteurs sur le marché était de 12 F CFA la TK.

Avec la déréglementation, l'Etat se retire carrément de l'administration des tarifs et laisse libre le secteur privé de faire ses propres prix, ce qu'il faisait d'ailleurs bien avant le retrait étatique. On s'était en effet rendu compte que les prix pratiqués par le secteur des transports privés, après la dévaluation étaient égaux au tarif officiel de 1982 (que l'Etat avait revu à la hausse en le doublant presque en 1994). En effet, après la dévaluation, le tarif officiel variait entre 33 et 38 F CFA la tonne kilomètre et le prix réel sur le marché était de 21 F CFA. Par la suite, l'Etat décida d'abandonner l'administration des tarifs.

L'Etat a pris des décisions visant à casser le monopole de l'entreprise publique sur place et s'est également désengagé de l'administration des tarifs, la configuration entre sphère publique et sphère privée a-t-elle pour autant changé ?

Dans une certaine mesure oui, mais par certains aspects, tel que le fret minier en dépit de l'arrêté pris par l'Etat en 1996, la SNTN continue toujours à rétrocéder 30% du fret au privé comme auparavant. Alors que selon l'arrêté, la SNTN tout autant que les transporteurs privés pouvaient directement se présenter à la Somair ou à la Cominak pour se faire charger.

La déréglementation prônée par l'Etat est plutôt une montagne qui accouche d'une souris puisque l'Etat ne s'est non seulement pas retiré de la production mais encore, le monopole de la SNTN semble toujours présent.

Qu'est-ce qui est à la base de cet échec de déréglementation ? Qu'aurait dû faire l'Etat pour l'éviter ?

Déjà, il aurait dû se retirer de la prestation de ce service conformément à la théorie qui ne trouve aucune justification au maintien d'une production étatique dans une activité qui n'est pas sujette à des rendements d'échelle croissants mais plutôt susceptible de concurrence. Puis s'assurer que le privé réunit toutes les conditions pour assumer ses nouvelles tâches et c'est en cela qu'une régulation est nécessaire.

Parmi les problèmes que rencontre ce secteur, on peut déjà citer :

- la pléthore de camions dont certains constituent de véritables épaves : le ministère des transports nigériens souligne que depuis une quinzaine d'années, aucun transporteur n'a fait immatriculer un camion neuf.
- le tour de rôle qui maintient sur le marché les épaves susmentionnées

- le syndicat dont le rôle est perverti
- le manque de fret retour qui agit sur la productivité et donne lieu à certaines pratiques
- les contrôles routiers intempestifs
- le non-respect de certaines conventions par certains Etats.

Certains de ces problèmes comme on le voit sont certes du ressort de l'Etat mais exigeraient quand même une harmonisation en vue du marché commun des transports quand d'autres sont franchement du ressort communautaire.

L'Etat s'assurerait de la résolution de ces problèmes en introduisant pour le premier point non pas des critères quantitatifs tel que le contingentement mais des critères qualitatifs pour l'accès à la profession. C'est ainsi qu'il aurait pu exiger un certain âge et état pour le camion en contrôlant notamment la filière approvisionnement des ensembles articulés provenant des pays occidentaux ou en mettant en place des systèmes de financement qui permettraient aux transporteurs de s'équiper en matériel neuf.

Il interviendrait également sur le tour de rôle qui à l'origine avait un but social perverti avec le temps puisqu'on se rend compte que c'est devenu plutôt une bourse de fret pour les gros transporteurs qui surtout en bénéficiaient. L'abandon de ce tour de rôle qui n'est pas du ressort du seul Etat nigérien car se pratiquant surtout en transport international est donc susceptible d'une décision communautaire d'où l'importance de l'intervention des différents Etats en ce domaine afin de trouver les voies et moyens pour résoudre ce problème épineux et commun à l'ensemble des nationalités

Voir de près le fonctionnement syndical en le contrôlant un tantinet ne serait pas superflu vu les pratiques qui s'y font. Au lieu que le syndicat soit là pour assurer la défense des intérêts de tous les adhérents, il est en fait l'otage de quelques gros bonnets qui sont en même temps les membres influents du syndicat dont les camions ne chôment jamais et ce même en cas de pénurie de fret. De janvier à octobre 1989 par exemple, dix transporteurs (membres influents du syndicat) transportèrent 40% du fret minier octroyé au syndicat, quand tous les autres (plus de 200) se partagèrent les 60%. La prise de conscience de ce phénomène par les pouvoirs publics les conduirait à revoir l'attribution du fret qui serait confié non pas au syndicat mais aux transporteurs directement.

Le manque de fret retour surtout dans le sens pays enclavé, côte, donne lieu à certaines pratiques telles que le cabotage qui pourtant est interdit entre les pays sub-sahariens. Il n'est en effet pas rare de voir des camions nigériens transporter des marchandises d'une ville béninoise à une autre (de Bohicon à Cotonou par exemple) de retour du Niger ou d'une ville béninoise vers une ville togolaise. Il faudrait noter que ces pratiques se font au vu et au su des forces de l'ordre sur la route et parfois avec leur complicité puisque des « pots de vin » suffisent pour qu'ils « ferment les yeux » sur ces indécrottables. Les différents Etats se doivent de convenir d'une solution pour éradiquer ce genre de pratiques en prenant des mesures aussi bien incitatives que coercitives à l'exemple de ce qui s'est passé au Burkina pour les douaniers. La corruption étant la plupart du temps encouragée par le manque de moyens (faibles salaires) des personnes placées à des postes sensibles, l'Etat burkinabé a fait en sorte

d'assurer à ses agents (douaniers, collecteurs d'impôts) des revenus très confortables indépendamment de leur catégorie socioprofessionnelle tout en prenant des mesures sévères visant à renvoyer, emprisonner et faire rembourser tout agent qui serait pris en flagrant délit de corruption.

L'application de telles mesures au niveau de l'ensemble de la sous-région découragerait probablement le cabotage jusqu'à ce que des décisions communes et harmonisées soient prises pour le libéraliser.

Les contrôles routiers intempestifs source de perte de temps et de productivité sont encouragés par la corruption mais également par le non-respect de certaines conventions telles la convention TRIE qui normalement permet à une marchandise de circuler sous le couvert du carnet TRIE en régime de droits suspensifs jusqu'à destination. Dans la réalité, certains pays tels que le Burkina par exemple, ne respectent pas cette convention et font faire un nouveau carnet, le CTR (carnet de transit routier) donnant lieu à un nouveau contrôle et par voie de conséquence à une rallonge des délais d'acheminement.

Les différents Etats partenaires doivent pouvoir à ce niveau prendre des mesures visant à faire respecter les différentes conventions ratifiées par les pays quitte pour cela à assortir ces mesures de sanctions disciplinaires ou pécuniaires pour les Etats qui auraient tendance à violer les décisions communautaires.

#### 4. LE SECTEUR DES TRM AU TOGO

Au Togo, contrairement au Niger, le problème n'est pas celui d'un interventionnisme exagéré de l'Etat qui ne veut pas du tout quitter la sphère de production mais plutôt un problème de « laxisme » étatique, l'Etat togolais s'étant fait supplanter dans maints domaines par le syndicat qui constitue un véritable lobby routier.

Au Togo, l'Etat n'est pas exploitant ou producteur de services TRM. Il fixait plutôt les prix de transport en accord avec les Etats enclavés partenaires utilisant son port. L'on reprochait alors à l'Etat, aux Etats d'avoir une tarification trop rigide ne tenant aucunement compte des réalités du marché. Mais contrairement aux transporteurs domestiques nigériens qui tarifaient à un prix en deçà du tarif officiel, ici, les transporteurs se plaçaient plutôt du faible niveau du tarif administré.

Avec la déréglementation, l'Etat qui déjà n'était pas dans la production du bien transport a abandonné la tarification du service transport pour permettre aux prix de se fixer selon la loi de l'offre et de la demande existantes sur le marché.

Or que remarque-t-on dans la réalité ? les prix continuent malgré tout à être des prix homologués non par l'Etat mais par le syndicat qui sort régulièrement la grille des prix du transport routier de marchandises en direction du Niger, du Burkina, du Mali etc. et ce depuis 1996.

L'élaboration de ces tarifs se fait de commun accord avec les syndicats des pays susmentionnés, les différents Etats étant écartés.

Si le marché ne parvient, en effet pas à réguler spontanément un système, il convient de trouver d'autres moyens pour le réguler. En l'absence d'intervention publique, cette régulation ne tarde pas à apparaître spontanément par le biais d'organisations des

transporteurs organisés en cartels, en syndicats. Ils s'entendent alors pour se partager le fret, et fixer les différents tarifs.

Qu'apporte cette régulation syndicale par rapport à celle étatique ?

Elle semble plus souple. En moins de cinq ans d'existence, les tarifs syndicaux au niveau du port de Lomé ont déjà connu une modification alors qu'ils étaient restés plus de 10 ans à un même niveau quand ils étaient élaborés par les pouvoirs publics. Alors que le tarif était à 25 F CFA la TK tous produits confondus, les prix passèrent à 28 F CFA la TK mais demeurèrent à 25 F CFA la TK pour le ciment dont le prix de transport est fixé par contrat avec la société de ciment togolaise. La tarification syndicale semble tenir compte de l'évolution du marché. Les syndicats avaient profité d'une période où il y avait beaucoup de demande sur le marché pour modifier à la hausse leurs prix, c'était en 1998. Il y avait eu à cette époque là une sorte de spéculation puisque les chargeurs pour pouvoir faire transporter leurs marchandises offraient aux transporteurs en plus du prix fixé, une sorte de prime s'élevant à 50 000 voire 100 000 par voyage.

Après avoir obtenu si facilement le « monopole » de la tarification, les syndicats en redemandent encore plus à l'Etat en lui demandant l'accord d'assurer eux-mêmes le contrôle sur les différents corridors, contrôle qui jusque là était dévolu aux policiers, douaniers et gendarmes. Ils demandèrent en effet à l'Etat de retirer ces différents agents.

Les contrôles intempestifs sur les différentes voies d'accès à la mer sont certes sources de renchérissement des coûts du transport mais de là à ce que l'Etat se départisse complètement de cette tâche fait preuve d'un certain laxisme de la part de l'Etat ou plutôt d'un pouvoir assez puissant des syndicats. Il n'est pas sûr que la régulation syndicale sera meilleure à celle de l'Etat. Vu les exactions dont fait preuve le syndicat des transporteurs nigériens dans l'octroi et l'attribution du fret minier aux transporteurs, rien n'est moins sûr. Darbéra<sup>26</sup> souligne à cet effet que : parce que cette organisation spontanée des transporteurs aboutit tôt ou tard à des pratiques restrictives qui nuisent à l'intérêt collectif, la puissance publique est généralement amenée à reprendre la maîtrise de cette régulation. En fait, il semble que dans le domaine des transports, une régulation minimale par l'administration soit inévitable et même souhaitable.

## 5. LE SECTEUR DES TRM AU BENIN

Au niveau du corridor béninois, c'est l'OCBN (Organisation Commune Bénin Niger) qui détient tout le monopole du transport de marchandises en direction du Niger.

Malgré les incessantes réunions et rencontres entre les Etats nigérien et béninois ainsi que d'autres bailleurs de fonds occidentaux de l'OCBN pour privatiser ou mettre en concession cette institution afin qu'elle assure un meilleur service, vu qu'à l'heure actuelle ses installations ferroviaires sont en piteux état, son système d'attribution de fret désuet et pas des plus efficaces, l'OCBN demeure encore un établissement public commun au Niger et au Bénin.

<sup>26</sup> Darbéra (1990), « les mille et une formes de l'intervention publique dans les transports urbains par autobus », communication à CITTU 90, Tunis, novembre 1990

Comment se fait le partage des tâches entre la sphère publique et la sphère privée à ce niveau ?

L'institution joue à la fois le rôle de chargeur et de transporteur. Elle détient le monopole du transport ferroviaire entre le port de Cotonou et Parakou et utilise un pool de transporteurs routiers privés chargés d'acheminer les marchandises de Parakou vers le Niger. A partir de Parakou, l'OCBN devient affréteur de transport routier jusqu'au Niger confiant le fret aux transporteurs privés nigériens (2/3) et béninois (1/3). Le transport se fait sous la responsabilité de l'OCBN et la participation selon le principe du tour de rôle.

La création de l'OCBN<sup>27</sup> en décembre 1959, répondait au besoin pressant d'une organisation forte, susceptible de satisfaire les besoins spécifiques de transport entre Parakou et Cotonou et alors le rail semblait la solution idéale. De plus, le secteur privé n'était pas spécialement organisé pour assurer le transport entre Cotonou et Parakou.

Cette répartition des tâches était optimale à une époque où tout le tronçon Cotonou Parakou n'était pas bitumé et les conditions du transport routier rudes. Mais avec le bitumage de l'ensemble du tronçon, l'utilisation du transport combiné est plutôt inefficace par rapport au transport routier uniquement. En plus des ruptures de charge et du transbordement qui rallongent le délai d'acheminement, les installations ferroviaires et le matériel de pesage de l'OCBN sont dans un piètre état et le transport combiné plus cher que celui routier. L'on soupçonne, pour couronner le tout, l'existence de subventions croisées entre le transport ferroviaire de marchandises et celui des voyageurs béninois, mais que le calcul des prix de revient de l'OCBN ne permet pas de déceler et de déterminer. L'on suppose cependant que de telles subventions existent et doivent être significatives (Banque mondiale, P.17).

Avec tous les problèmes rencontrés actuellement par l'OCBN, une redéfinition des rôles entre l'institution et les transporteurs privés doit être faite. Comme on l'a souligné plus haut, l'association de l'Etat dans la production rend le produit ou service plus cher. En plus, on estime les prix effectués et appliqués par l'OCBN aux transporteurs privés plus élevés que ceux du marché. Le prix de la TK transportée par l'OCBN est fixé à 30 F CFA alors que le prix sur le marché surtout en transport intérieur de marchandises ne dépasse guère 20 F CFA la TK. Le fait que les tarifs de l'OCBN soient des prix administrés contribue à maintenir en effet un certain niveau de prix.

L'on pense en fait à une privatisation complète ou à une mise en concession de l'OCBN. Seulement, il se trouve que les repreneurs potentiels ou du moins ceux qui se proposent sont de grands groupes occidentaux qui souhaitent contrôler toute la chaîne transport (du maritime à la route) ce qui n'est peut-être pas souhaitable pour assurer le bien-être du consommateur. Si la maîtrise de toute la chaîne peut réduire les coûts et aboutir à une baisse des prix, tant mieux. Par contre si le repreneur constitue sa propre flotte ou alors essaye de se rattraper sur les transporteurs privés pour toute perte au niveau des autres chaînons, cela risque de poser d'énormes difficultés. De toute évidence des conflits d'intérêt vont se poser.

<sup>27</sup> L'OCBN a été créée le 8 décembre 1959. A sa création, il s'agissait de l'OCBN (Organisation Commune Dahomey, Niger)

Pourquoi, n'essayerait-on pas de s'inspirer de la configuration du transport au niveau du port de Lomé ?

Les transporteurs, les bureaux de fret, les chargeurs seraient associés pour asseoir une organisation visant à acheminer les marchandises dans les meilleures conditions. Tout comme à Lomé, les syndicats seraient chargés de la répartition du fret et de la mise en place et application du tarif mais avec cette fois-ci l'Etat qui est derrière pour tout superviser et s'assurer qu'aucun abus ne serait fait par les syndicats non seulement dans la répartition du fret mais également dans l'élaboration des tarifs (qui doivent refléter la réalité du marché). Il contrôlerait et surveillerait de près les dirigeants syndicaux influents pour qu'ils n'abusent pas de leur situation.

## 6. CONDITIONS D'UNE « INTERVENTION EFFICACE » DE L'ETAT, DES ETATS, SUITE A UNE DEREGLEMENTATION EN VUE D'UNE INTEGRATION PAR LES TRM

Cette section aurait pu s'intituler, quel rôle l'Etat doit-il jouer dans un marché des transports déréglementé en vue d'une intégration régionale par les transports ?

La déréglementation pouvant, comme nous avons eu à le souligner dans la partie empirique, être à l'origine de conséquences parfois dommageables, il est souhaitable, nécessaire voire indispensable que ce désengagement de l'Etat s'accompagne d'une restructuration de ses tâches par des mesures spécifiques. Herbert Baum (1991) suggère que l'Etat abandonne son « rôle de créateur pour celui de surveillant » afin d'empêcher les distorsions à court et moyen termes causées par des « réactions excessives ». Le rôle de l'Etat doit cependant dépasser la simple surveillance pour s'étendre à la définition d'un cadre approprié quitte à utiliser de la régulation (comme le souligne Jacques Chevallier<sup>28</sup>, le retour au marché est généralement accompagné d'une réglementation plus stricte de la concurrence, destinée à éviter de possibles dérapages ou distorsions, de même, la fin des monopoles publics s'accompagne assez souvent de la mise en place de nouveaux dispositifs d'encadrement de l'initiative privée). Dans le domaine qui nous intéresse ici, à savoir celui des transports, le rôle de l'Etat, des différents Etats sera de canaliser leurs différentes politiques sectorielles des transports dans le sens voulu et en conformité avec leurs politiques nationales en assurant cependant une cohérence voire une harmonisation des différentes politiques nationales, les transporteurs privés étant après tout appelés à se concurrencer dans un espace commun, on leur assurerait ainsi les conditions d'une concurrence loyale. Mieux encore, il s'agira pour les différents Etats d'établir les règles d'un jeu complexe de façon à ce que la concurrence sur les tarifs et les niveaux de services puisse jouer pleinement en évitant la constitution de monopoles, les ententes mais aussi la concurrence destructrice et en limitant les externalités (congestion, sécurité, état de la chaussée, pollution etc.) qui sont probablement plus difficiles à contenir quand on a à faire à un concessionnaire unique comme c'est à peu près le cas pour l'OCBN.

<sup>28</sup> Jacques, CHEVALLIER (1987), « les enjeux de la déréglementation », colloque international sur les déréglementations, 6 et 7 février 1987, Sénat, salle Médicis, Institut français des sciences administratives

Pour certains auteurs (Darbéra), déréguler ou déréglementer dans de bonnes conditions revient à élaborer une réglementation plus fine (et plus abondante) de publicité des tarifs, de garanties financières, de sécurité des véhicules, de qualification des conducteurs, de circulation.

Nous finaliserons cette étude en présentant de manière concrète une situation de partage de rôle entre sphère publique et sphère privé à travers le MISTRA qui est un modèle d'intégration sectorielle par les transports que nous proposons pour la sous-région ouest-africaine pour un meilleur essor du processus d'intégration.

### Le MISTRA

Le MISTRA (modèle d'intégration sectorielle par les transports) s'inspire de la politique commune européenne en matière de transport routier. Il propose un schéma de libéralisations échelonnées dans le temps doublé d'une surveillance ou mieux encore d'une régulation concertée, cohérente et harmonisée des différents Etats engagés dans le processus d'intégration.

Les différentes phases d'élaboration du MISTRA sont au nombre de six et portent sur :

- la libéralisation des transports domestiques
- la libre circulation des facteurs de production
- la suppression du tour de rôle
- le démantèlement du monopole de l'OCBN
- la suppression du système de quota et l'introduction du grand cabotage
- l'introduction du petit cabotage

### La libéralisation des transports domestiques

Cette étape consisterait à faire en sorte que les pays partenaires permettent un fonctionnement de leur secteur des TRM selon les règles du marché. Pour cela, la tarification administrée doit disparaître au profit d'un prix du marché au cas où cela serait possible et ne donnerait pas voie à des pratiques perverses.

L'entrée sur le marché ou l'accès à la profession doit être libre et non soumise à des critères quantitatifs tels que le contingentement. La condition qu'on pourrait introduire serait celle d'une capacité financière qui supposerait pouvoir acheter un camion en bon état et disposer d'une certaine somme pour faire face aux aléas aussi bien techniques, humains que conjoncturels. Cela aurait le mérite d'empêcher les entrées anarchiques sur le marché de transporteurs avec du matériel en très mauvais état rendant l'offre encore plus pléthorique qu'elle ne l'est déjà.

On doit également faire référence à ce niveau aux conditions de nationalité pour être transporteur routier. Il faudrait en effet, une harmonisation des différentes mesures pour éviter les distorsions et effets pervers liés aux différences de législations en ce domaine. Le Togo est le seul pays de la sous-région à ne pas exiger de condition de nationalité pour être transporteur routier sur son territoire ce qui aboutit à des inégalités dans le nombre de rotations de certains transporteurs de pays enclavés bénéficiant à la fois de quotas nationaux et togolais.

L'Etat doit absolument se retirer également de la production, les entreprises publiques dans le domaine du transport routier de marchandises doivent disparaître.

L'Etat doit assurer une régulation pour maintenir l'équilibre et assurer le fonctionnement correct du marché, il s'assurerait de l'effectivité et de l'application des mesures visant à libéraliser le secteur des transports domestiques et devrait veiller à ce qu'il y ait une harmonisation des différentes réglementations car si par exemple, les conditions d'accès au marché ou à la profession sont plus souples dans un pays plutôt que dans un autre, les gens auront tendance à y déposer leur candidature réduisant à néant les efforts et tentatives pour réduire l'entrée d'épaves sur le marché.

#### **La libre circulation des facteurs de production**

Dans le traité de la CEDEAO (communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest) figure une clause relative à la libre circulation des personnes, des biens et des services au sein de la communauté. En pratique cette disposition n'est pas respectée et des entraves demeurent encore à la libre circulation des marchandises sur lesquelles de forts droits de douane sont appliqués.

Notre proposition est de faire en sorte qu'au moins pour les intrants de l'activité transport international de marchandises par route (pneumatiques, pièces détachées et carburant qui représentent une part sensible des recettes fiscales), la différence de prix soit juste le prix de transport. Cette mesure est nécessaire avant l'ouverture des marchés à cause de l'inquiétude qu'elle suscite chez les transporteurs des pays enclavés qui soutiennent fermement qu'une concurrence avec les transporteurs côtiers ne pourrait que se faire à leur détriment. En effet, d'après l'étude sur les prix et coûts du camionnage, réalisée par Bouf et Rizet en 1996, les prix hors taxes des facteurs de production sont nettement plus élevés dans les pays enclavés africains que dans ceux côtiers. Ainsi, le litre de gaz-oil coûterait 201 F CFA au Burkina et 290 F CFA en R.C.A alors qu'il ne coûterait que 142 F CFA au Cameroun. Les prix hors taxes des pneumatiques seraient de 338 900 F CFA au Burkina, 300 000 F CFA en R.C.A et 281 300 au Cameroun. Le prix hors taxes du véhicule neuf est de 106 560 000 F CFA au Burkina, 87 000 000 F CFA en RCA et seulement 45 000 000 de F CFA au Cameroun.

L'acceptabilité de la décision d'ouverture des marchés intérieurs passe donc par de telles mesures.

Le rôle de l'Etat serait ici de s'assurer que ses agents (police, gendarmerie, douane) appliquent et respectent ces mesures sur le terrain. Il faudrait que les différents Etats s'assurent que les textes qu'ils ont ratifiés sont bien appliqués et respectés au sein de leurs pays respectifs même s'il faut pour cela prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ces agents qui sont sur le terrain et vivent la réalité des pratiques qu'ils participent à perpétuer.

Des efforts doivent également être faits pour harmoniser les différentes fiscalités.

#### **La suppression du tour de rôle**

Ce système qui existe au port de Lomé et au niveau de Parakou devrait à terme disparaître et céder la place à un système qui privilégie la concurrence, l'efficacité, l'efficience, la performance. La disparition du tour de rôle n'irait probablement pas sans l'apparition de certains problèmes sociaux d'où un rôle de régulation dévolu à l'Etat qui devrait trouver des solutions pour y faire face. Comme avec la disparition du tour de rôle, ne resteront sur le marché que les entreprises les plus performantes, il faudrait

alors trouver des solutions pour celles qui disparaîtront. La solution préconisée est celle d'envisager un système de déchirage comme ce fut le cas il y a de cela quelques décennies dans la batellerie française. Il s'agit en fait de planifier la reconversion de ces chauffeurs et transporteurs. Comme la plupart sont déjà soit commerçants, cultivateurs, éleveurs, ils doivent juste renforcer leur activité secondaire grâce notamment aux fonds provenant de la politique de déchirage.

La baisse du parc des poids lourds suite à la suppression du tour de rôle devrait théoriquement aboutir à des gains de productivité qui pourraient servir à la création d'entreprises d'activités connexes au transport (chargement, déchargement, transit, recherche de fret retour, contacts avec les chargeurs pour réserver du fret retour, contacts permanents entre les transporteurs et les chauffeurs) pour les transporteurs ou chauffeurs n'ayant pu bénéficier de la politique du déchirage. Jusque là, les chargements, déchargements se font de manière très artisanale à tête d'hommes ce qui fait perdre un temps appréciable aux transporteurs qui doivent attendre que le chargeur (commerçant généralement) ait la main d'œuvre nécessaire pour libérer le camion ce qui s'avère encore plus délicat en période d'hivernage où la main d'œuvre est plutôt aux champs. Quant aux activités de transit, elles se font également de la même manière. Le chauffeur arrive aux postes frontaliers et c'est seulement à ce moment qu'il se met à la recherche de « transitaire » pour les différentes formalités. Quand il en dénêche un, il faut généralement attendre toute une demi-journée avant de pouvoir repartir.

Le système de réservation de cargaison ou fret est quant à lui inconnu et pourtant absolument nécessaire pour éviter les retours à vide sources de gaspillages.

#### **Le démantèlement du monopole de l'OCBN**

Cette étape est largement débattue au niveau des TRM béninois. Nous n'allons donc pas nous y attarder.

#### **La suppression du système de quota et l'introduction du grand cabotage**

Pour faciliter et permettre l'acceptabilité de la suppression du système de quota (2/3, 1/3 entre pays enclavés et pays côtiers) par les pays enclavés, qui autrement ne voudraient jamais négocier sur ce sujet, nous préconisons à ce niveau, l'introduction du grand cabotage.

La suppression des quotas et la permission de caboter permettraient de pallier aux distorsions provoquées par les possibilités de bénéficier à la fois du quota enclavé et de celui côtier par certains transporteurs. On pourrait également améliorer la productivité de l'activité transport de marchandises. Le problème qui pourrait se poser c'est que les transporteurs qu'ils soient de pays enclavés ou côtiers appréhendent une telle décision qui leur semble-t-il pourrait diminuer leur part de marché.

De telles inquiétudes étaient également exprimées par les transporteurs européens au sein de l'UE (Union Européenne) depuis une dizaine d'années. On s'est pourtant rendu compte suite à la libéralisation totale du cabotage intervenue le 1<sup>er</sup> juillet 1998, que l'Allemagne qui est le pays le plus caboté de l'UE, a un cabotage correspondant à environ 1% de son trafic national. Il y a donc eu plus de peur que de mal. L'utilité du cabotage est apparemment juste de trouver du fret retour. Un transporteur pour



compte d'autrui qui souhaiterait s'implanter sur un autre marché que celui sur lequel il est résident, aura toujours le recours de s'y implanter carrément si la législation le permet, ce qui est déjà possible au Togo.

Les différents pays de l'Union doivent être vigilants pour permettre l'application effective et le respect par tous les pays des mesures prises concernant le grand cabotage. Il n'y a par exemple pas de raison à ce qu'un pays de l'Union accepte que les transporteurs d'un autre pays chargent une marchandise chez lui pour une autre destination et qu'il ne bénéficie pas de la réciprocité comme c'est actuellement le cas pour la convention TRIE.

Au niveau de la règle de partage de fret entre pays enclavés et pays côtiers, en plus des compromis entre Etats, des négociations doivent être entreprises avec les syndicats et les comités de chargeurs qui sont partie prenante dans le partage du fret. La rupture avec les tendances passées risquerait de remettre en question voire de menacer leurs propres assises et donc pour éviter qu'ils ne compromettent ou retardent l'application des différentes mesures par des grèves ou autres mouvements sociaux, il serait judicieux que les Etats entreprennent des négociations et des discussions continues avec ces acteurs jusqu'à trouver un terrain d'entente. Il est même possible que ces acteurs leur proposent de meilleures solutions susceptibles de satisfaire à la fois les intérêts politiques et ceux économiques.

#### L'introduction du petit cabotage

Cette ultime étape vers une ouverture complète du marché mieux encore, un marché unique, n'aurait plus sa raison d'être quand le droit d'établissement figurant dans les textes de la CEDEAO sera appliqué et respecté.

Pendant longtemps, un débat qui n'est aujourd'hui toujours pas passé de mode a opposé les partisans du public et ceux du privé dans les transports en général.

Ce sur quoi on aboutit finalement c'est la nécessaire et indispensable intervention publique dans les TRM et ce à travers la définition d'un cadre approprié d'évolution, la maîtrise ou l'essai d'internalisation des externalités etc. Comme le souligne Boyer (1999), le marché devrait avoir la tâche de coordonner les décisions marginales de courte portée, alors que les instances politiques de délibération sont absolument nécessaires pour les choix des orientations stratégiques qui canaliseront ensuite les ajustements au jour le jour des marchés.

Un domaine où le privé est performant, c'est la production, l'exploitation dans la concurrence mais pour cela, il faudrait que la puissance publique soit derrière pour superviser afin d'éviter les conséquences dommageables pouvant découler des politiques de déréglementation non contrôlées comme ce fut le cas aux Etats Unis où on a finalement abouti à des fusions, concentrations et ententes et donc faillites des autres entreprises et en France où la pollution, la congestion, la pression sur la main d'œuvre, l'insécurité, la dégradation des chaussées se sont intensifiées.

Le débat n'est en fait pas ou ne doit pas être posé en termes de choix entre les sphères publique ou privée, mais en termes de : quelle stratégie adopter pour aboutir à la meilleure politique en matière de TRM ? Quelle politique doit-on appliquer au secteur des TRM ?

La théorie stipule que c'est la libéralisation, la concurrence, comme les TRM ne sont pas une activité à rendements d'échelle croissants. Hammouda<sup>29</sup> (2000) renforce cette vision en soulignant que les institutions n'ont pas pour fonction de contester la supériorité de la régulation marchande mais juste de corriger ses imperfections. D'ailleurs, Zaoual (1998), ne remarque-t-il pas que « le paradigme de la réconciliation entre les institutions formelles et informelles, en vue d'opérer des innovations organisationnelles adaptées aux contextes africains ne peut se confirmer dans sa cohérence qu'en acceptant les institutions comme des "instruments" qui, à travers les comportements individuels et collectifs aident à la matérialisation des visions du monde des sociétés humaines ». Dans le cas particulier de l'Afrique de l'ouest, les règles du marché auraient alors besoin pour fonctionner non seulement de la régulation étatique mais aussi de la prise en compte des pratiques locales et du contexte particulier des économies de ces pays.

Comme le marché a aussi tendance à la défaillance, seule une libéralisation régulée pourrait réussir.

Assurons une libéralisation du secteur des TRM en faisant retirer l'Etat de la production, en y introduisant le privé à qui on garantirait les conditions d'un bon épanouissement puis essayons de faire en sorte qu'il n'y ait pas de dérapages de la part du privé, dérapages qui conduiraient à un dysfonctionnement du marché.

Qui est le mieux indiqué pour assurer cette tâche ? L'Etat évidemment qui grâce à la régulation maintiendrait en équilibre et assurerait le fonctionnement correct d'un système complexe. Lui seul est habilité à élaborer des *competition rules* en vue d'approcher le plus près possible des conditions du marché.

<sup>29</sup> Hakim, ben HAMMOUDA (2000), « le financement du développement entre libéralisation et interventionnisme : quelques leçons pour l'Afrique », CEA (commission économique des nations unies pour l'Afrique), CDSR – AO (centre de développement sous-régional pour l'Afrique de l'ouest), numéro 8, décembre 2000.

## **THEME 4**

**PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE ET OBJECTIFS  
SOCIAUX : REDISTRIBUTION, SECURITE  
ROUTIERE, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**



# ROLE ET PLACE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE DANS LE TRANSPORT RURAL AU SENEGAL

Olivier NINOT  
*Université de Rouen*  
*France*

## 1. INTRODUCTION

En 1980, le Sénégal a adopté un premier Plan d'Ajustement Structurel qui fut plusieurs fois renouvelé et complété par des programmes sectoriels, notamment celui des transports. Privatisations, libéralisation, ajustement structurel, l'ensemble des mesures politiques adoptées depuis les années quatre vingt ont provoqué d'importants bouleversements qui ont principalement affecté les filières de commercialisation des produits agricoles dans lesquelles des entreprises publiques exerçaient avant le premier PAS, un monopole absolu.

En étant confrontées à la concurrence et en voyant leurs moyens diminuer, les entreprises publiques du secteur agricole ont largement modifié leurs systèmes de transport en y faisant intervenir plus fréquemment des transporteurs privés. En même temps, l'ouverture du marché des produits agricoles aux acteurs privés a contribué à la multiplication des circuits de collecte et de commercialisation.

Pour autant, le développement des campagnes depuis les années quatre vingt n'est pas visible. Au contraire, l'agriculture est toujours en crise : selon les données de la Direction nationale de la Prévision et de la Statistique, la part de l'agriculture dans le PIB sénégalais serait depuis 1996, inférieure à 10% alors qu'elle avoisinait encore les 20 à 25% dans les années soixante dix<sup>1</sup>. Or, l'on estime que 60 à 70% de la population active vit encore aujourd'hui de l'agriculture ! Par ailleurs, les campagnes sont toujours enclavées, sous-équipées, économiquement faibles et peu dynamiques. Les jeunes y restent de moins en moins, l'agriculture et les faibles perspectives de réussite qu'elle offre ne motivant plus personne.

Cette crise lancinante qui touche non seulement l'agriculture mais toute la ruralité sénégalaise invite à repenser la question des transports ruraux pour dépasser largement celle des seuls transports de produits agricoles. Elle invite également, en matière de transport rural, à aborder la relation secteur public - secteur privé, non pas sous l'angle de la comparaison des performances individuelles mais sous celui de l'analyse de l'efficacité commune. Or, le passage d'une économie étatisée à une économie libérale n'est pas encore achevé et, parfois concurrents, parfois complémentaires, les secteurs privés et publics n'ont pas encore bien trouvé leurs marques.

---

<sup>1</sup> Selon les sources, l'agriculture représente de 8 à 17% du PIB. Certaines de ces sources assimilent vraisemblablement le poids du secteur primaire (17,4% en 1998 selon la DPS) et celui du seul secteur agricole (8 à 9,2% entre 1997 et 98 selon la DPS).

## 2. L'ETAT DANS LE TRANSPORT RURAL : LES REMANENCES ET LES ADAPTATIONS DU SYSTEME DE LA « TRAITE » NATIONALISEE

L'aménagement du territoire sénégalais a été entièrement dévoué à l'exploitation de l'arachide, depuis l'époque coloniale qui a jeté les bases d'une économie de « traite », jusqu'aux années quatre vingt, soit vingt ans après l'Indépendance. En nationalisant les filières agricoles et notamment celle de l'arachide, l'Etat indépendant n'a fait que reprendre le mécanisme de la traite, en le transformant en partie mais sans en changer les principes essentiels. Aujourd'hui encore, et même si l'agriculture ne joue plus qu'un rôle économique mineur au niveau national, la vie d'une grande partie du Sénégal reste calée sur le rythme de la traite. Celle-ci subsiste dans ses grands principes (partition et déséquilibre des flux, saisonnalité) mais l'Etat n'est plus le seul à l'entretenir et à en bénéficier. Depuis les politiques de libéralisation, les Plans d'Ajustement Structurels, et les PAST, le désengagement massif de l'Etat en tant qu'opérateur économique mais aussi dans ses fonctions d'encadrement et de réglementation est tangible, même si au Sénégal comme ailleurs, d'un côté ces politiques furent réinterprétées, de l'autre, elles ont produit des changements dont on ne mesure pas tout à fait les conséquences. Les entreprises publiques du secteur agricole ne sont plus les seules opératrices et doivent non seulement compter avec les opérateurs privés mais aussi s'y associer pour réaliser leurs opérations de transport.

Cette section, montre différents niveaux d'implication directe ou indirecte de l'Etat dans le transport rural. Il apparaît que cette implication est très inégale et que l'articulation entre secteur public et secteur privé n'est pas toujours évidente.

### 2.1 La SONAGRAINES sur la voie de la privatisation : un partenariat poussé avec le privé

L'arachide est la principale culture commerciale du Sénégal ; elle est pratiquée sur plus des 2/3 du territoire et par l'immense majorité des agriculteurs. Le groupe formé par les deux sociétés nationalisées<sup>2</sup> que sont la SONACOS et la SONAGRAINES a pris la suite de l'ONCAD (office national de coopération et d'assistance au développement, qui était un organisme omnipotent et tentaculaire) pour la transformation de l'arachide (SONACOS) et pour l'encadrement de sa culture et la commercialisation (SONAGRAINES). Le marché de l'arachide est cependant complètement libéralisé depuis les années quatre vingt, et à terme (peut être en 2003<sup>4</sup>) le groupe SONACOS - SONAGRAINES devrait être privatisé.

<sup>2</sup> L'usage du terme de « traite », qui fait initialement référence au commerce des esclaves, s'est très tôt transformé et répandu d'abord pour définir l'ensemble des commerces d'Afrique de l'ouest, puis plus précisément pour le commerce colonial d'import export. Ce terme est souvent utilisé par les historiens, géographes et économistes (cf Mbodj et Becker, 1999 ; Barry et Harding, 1992 ; Van Chi Bonnardel, 1978). C'est par ailleurs un terme encore couramment utilisé aujourd'hui par tout un chacun pour désigner la période de commercialisation des produits agricoles.

<sup>3</sup> L'Etat possède 80% du capital du groupe.

<sup>4</sup> Lire notamment le quotidien le Soleil, du 30/08/2001.

LA SONAGRAINES a deux missions : celle de l'achat et de la collecte des arachides et une mission de soutien aux producteurs qui consiste par exemple à dispenser un appui technique, à distribuer des semences et d'autres intrants, à crédit, etc. Cette double fonction lui pose d'évidents problèmes de logistique.

La SONAGRAINES s'appuie, au niveau local sur des coopératives agricoles qui organisent pour un ou plusieurs villages, la collecte des graines, mais aussi la distribution des intrants et l'appui technique aux producteurs en cours de campagne. Une grande partie de ces coopératives sont mises en place et financées par la SONAGRAINES elle-même ; les autres peuvent être des « opérateurs privés stockeurs » (en fait, des commerçants) ou des regroupements de gros producteurs en GIE ou autres structures privées. Les paysans ont la charge du transport de leurs récoltes jusqu'à ces coopératives ou points de collecte, la SONAGRAINES finance ensuite l'évacuation des graines jusqu'à l'usine.

Dans ce système, la collecte primaire (des champs aux points de collecte) est à la charge des producteurs. Pour ceux qui habitent à proximité des points de collecte cela ne pose aucun problème particulier, mais pour ceux qui en sont éloignés, l'évacuation des récoltes peut être un peu plus problématique : il faut posséder une charrette et animal de trait, les emprunter ou bien les louer, et il faut souvent faire plusieurs voyages. Mais le fonctionnement des points de collecte représente évidemment des coûts importants pour la SONAGRAINES. Des coûts de gestion (personnel, matériel) et surtout des coûts de transport. La SONAGRAINES a donc plutôt intérêt à réduire le nombre de points de collecte (tendance qui fut très nette au cours des années quatre vingt et quatre vingt dix) et à allonger les distances à parcourir pour les producteurs. Elle cherche également à placer ses points de collecte dans les villages les plus accessibles et de manière à pouvoir rassembler des volumes suffisamment importants pour rentabiliser le déplacement des camions.

Pour ce transport des arachides depuis les points de collecte jusqu'aux usines, la SONAGRAINES passe des marchés avec des transporteurs privés. Les prix sont fixés en début de campagne pour l'ensemble du Sénégal (cf annexe). Les marchés les plus intéressants (longues distances, gros volumes, et pas trop de piste) trouvent facilement preneurs, mais d'autres peuvent être refusés par tous les transporteurs en dépit de prix relativement élevés, car trop risqués (quand il faut emprunter de trop mauvaises pistes) ou pas assez rémunérateurs. Pour ces marchés là, ainsi que pour la plupart du transport de semences, d'engrais, ou pour le transport de reliquats, représentant rarement de gros volumes et s'effectuant généralement sur de courtes distances, la SONAGRAINES doit utiliser son propre parc de véhicules. Or, le parc de la SONAGRAINES vieillit et n'est pas jugé suffisant par les agents de la société eux-mêmes. L'acheminement des intrants en début de campagne est devenu un problème majeur pour la société, et tous les ans, la campagne agricole commence ici et là en retard parce que les semences n'ont pas été livrées à temps<sup>5</sup>.

Dans le cas de la SONAGRAINES, le partenariat chargeur public - transporteur privé fonctionne donc relativement bien mais il trouve quand même quelques limites. Pour

<sup>5</sup> Lire par exemple les quotidiens nationaux pendant les mois de juin et juillet.

les transporteurs privés elles tiennent tout simplement aux lois du marché et aux conditions d'exploitation des véhicules très difficiles en milieu rural : les coûts peuvent être élevés<sup>6</sup>, les risques d'incidents mécaniques également, et même si les prix proposés peuvent être intéressants, les transporteurs préféreront souvent refuser des marchés trop risqués. Pour la SONAGRAINES, le problème tient à la difficulté d'assurer une commercialisation « rentable » de l'arachide et de bien se positionner sur un marché concurrentiel, et de fournir à la fois divers services aux producteurs dans le cadre de ses fonctions de développement rural. La fourniture de ses services n'est donc pour le moment pas assurée dans les conditions du marché et l'on peut se demander si avec la prochaine privatisation de la SONAGRAINES, ces services ne vont pas disparaître. La logique voudrait que non, puisque dans un marché complètement libéralisé, l'offre, qu'elle soit de la SONAGRAINES ou d'un transporteur privé, devrait pouvoir s'adapter à la demande qui elle, devrait persister. Cependant, ce dernier point n'est pas si évident car en raison de l'extrême faiblesse de pouvoir d'achat d'un grand nombre de paysans, une hausse du prix de ces services auraient inmanquablement des répercussions sur le niveau de la demande.

## 2.2 La SODEFITEX<sup>7</sup> peu ouverte vers le privé

La culture du coton ne s'étendait à la fin des années quatre vingt dix qu'à quelques 50 000 hectares au sud est du Sénégal, et ne comptait que 60 à 80 000 producteurs selon les années. La production varie beaucoup d'un an à l'autre en raison des variations climatiques inter-annuelles, de la présence plus ou moins marquée de parasites du cotonnier et aussi largement de la motivation des producteurs et de leur nombre : plus de 50 000 tonnes en 1991-92 ; moins de 30 000 en 1998-99<sup>8</sup>. La SODEFITEX, société publique<sup>9</sup>, a le monopole sur l'ensemble de la filière coton : elle encadre sa culture, achète l'ensemble de la production et la transforme dans ses usines. La SODEFITEX est également un organisme de développement rural : elle participe au développement d'autres cultures telles que le maïs, elle est engagée dans des programmes d'alphabétisation, d'équipement des ménages ruraux, d'alphabétisation, etc.

Le dispositif de la SODEFITEX au niveau local s'apparente à celui de la SONAGRAINES. Comme celle-ci, elle dispose de personnels installés dans les villages, dont une des charges consiste à organiser des marchés de collecte en regroupant les récoltes de plusieurs villages. La compagnie se chargeant ensuite de l'évacuation des récoltes. Comme la SONAGRAINES, la SODEFITEX a plutôt intérêt à restreindre le nombre de points de collecte : elle fixe à 15 tonnes (la charge d'un camion) le volume minimum requis pour la création d'un marché.

LA SODEFITEX dispose d'un parc important comprenant à la fois des véhicules lourds (une quarantaine de camions et remorques) et des véhicules légers de type pick up (une soixantaine). Ce parc est mis à contribution pour une grande partie des acheminements

<sup>6</sup> Voir notamment les travaux du réseau SITRASS et particulièrement les actes du SITRASS 1. 1989.

<sup>7</sup> Société de Développement des Fibres TEXTiles.

<sup>8</sup> A titre de comparaison, la production du Mali avoisine les 500 000 tonnes.

<sup>9</sup> Sa privatisation est prévue depuis 1997, mais jusqu'à aujourd'hui, aucun schéma satisfaisant n'a été trouvé pour la mener à bien.

de la société : la collecte primaire et l'approvisionnement des usines, l'acheminement des intrants dans les villages. Les transporteurs privés n'interviennent que sur le transport des engrais et des fibres entre les centres régionaux (Tambacounda, Kahone, Kolda, Vélingara, Kédougou) et Dakar, ainsi que sur celui des graines entre les centres régionaux et l'huilerie de Lindiane (près de Kaolack). Ainsi, la SODEFITEX organise son transport de deux manières différentes : le transport inter-urbain est laissé à des opérateurs privés ; le transport proprement rural est réalisé par ses soins. En fait, cette partition est due à la spécificité du transport du coton ; en mai 1999, l'un des responsables de la Direction de la Production Cotonnière de la SODEFITEX témoignait : « *l'offre de transport n'est pas adaptée à nos besoins. Le coton n'est pas un produit pondéreux, les volumes sont faibles, les rotations sont longues et les pistes sont cassantes. Aucun transporteur privé ne peut aujourd'hui être intéressé par le marché de l'évacuation du coton* ». Il faut ajouter que l'un des principaux enjeux de la campagne de collecte est l'approvisionnement régulier des usines d'égrenage dont l'arrêt, faute d'approvisionnement, engendre des surcoûts importants. Or, l'on estime à la SODEFITEX que les transporteurs privés ne sont pas en mesure de garantir des approvisionnements réguliers.

La stratégie de la SODEFITEX en matière de transport est donc celle d'une gestion optimale des risques et des coûts qui y sont liés. Là où les risques de surcoûts liés au transport sont faibles, le recours aux transporteurs privés s'avère intéressant et permet de minimiser les coûts de transport<sup>10</sup>. En revanche, là où la qualité du transport est primordiale (régularité des rotations ; respect des calendriers de collecte), le recours au parc spécialisé<sup>11</sup> de la compagnie permet de minimiser les risques, mais augmente le coût de transport.

Ici la limite du partenariat entre public et privé est fixée par des critères techniques et un bas niveau de confiance de la SODEFITEX envers les transporteurs privés.

Les systèmes de transport mis en place par les deux sociétés nationales sont assez classiques et finalement relativement efficaces. Cependant ils sont très exclusifs puisqu'ils ne profitent à aucun autre produit que l'arachide ou le coton (et leurs intrants), et dans ce sens ils participent plus de la logique du prélèvement ou du drainage (des produits agricoles) que de celle du désenclavement. A ce titre, ils constituent un signe évident de la persistance du système très rémunérateur de la « traite » dont la préoccupation centrale est l'organisation de la commercialisation des produits agricoles. L'Etat paysan<sup>12</sup> unique maître d'œuvre du système résiste plutôt moins bien : seule la SODEFITEX conserve un monopole dans sa filière, et en matière de transport et de logistique, le partenariat privé – public est devenu la règle, même s'il n'est pas très développé partout.

<sup>10</sup> Pour le transport des graines ou des fibres par exemple, la SODEFITEX a calculé que l'utilisation de son parc pouvait lui coûter beaucoup plus cher (jusqu'à 2 fois plus !) que de passer marché avec des transporteurs privés. Parmi les coûts d'exploitation, l'amortissement, l'entretien, les assurances, les charges sociales, pèsent évidemment beaucoup plus pour la compagnie que pour les privés qui n'ont pas le même mode de gestion.

<sup>11</sup> La SODEFITEX possède quelques poly-bennes.

<sup>12</sup> Selon l'expression de M. Mbodj, (1992), « La crise trentenaire de l'économie arachidière », in M.C. Diop, *Sénégal : trajectoires d'un Etat*. Dakar. CODESRIA. pp 95-136.

En outre, les systèmes de transport en place, sont des systèmes qui en avantageant les villages des gros producteurs ou ceux des regroupements les plus importants renforcent involontairement les inégalités spatiales : les zones denses et fortement productrices sont bien desservies ; celles qui souffrent justement de l'éloignement, qui sont faiblement peuplées et qui produisent moins, ne le sont pas. Cette situation illustre bien le grand écart que doivent faire les deux compagnies entre leurs missions de développement rural et le nécessaire soucis (qui devient un impératif) de rentabilité et de s'adapter aux lois du marché.

Ici la question posée est celle d'une intervention des pouvoirs publics (directement ou non) dans la réalisation de transports contingents mais dont les enjeux peuvent être lourds. En fait cette question renvoie à celle qui consiste à se demander si les agriculteurs sénégalais peuvent seuls et sans soutien, organiser et financer la totalité de leurs acheminements et pas seulement la collecte primaire.

### 3. LIBERALISATION MAIS ENCLAVEMENT DES CAMPAGNES IRRESOLU

La libéralisation récente des marchés des produits agricoles a engendré un développement des réseaux de commercialisation et de transport privés plus concurrentiel que complémentaire avec les réseaux publics pré existants. Dans bien des situations, les réseaux se doublent, se superposent, mais ne se complètent pas : les inégalités spatiales subsistent et l'enclavement persiste. Par ailleurs, qu'elle soit publique ou privée l'offre de transport s'intéresse essentiellement à la collecte de quelques produits agricoles (pas tous) et très secondairement au transport de voyageurs.

#### 3.1 Le développement des marchés ruraux hebdomadaires

Le commerce privé en milieu rural sénégalais a connu plusieurs évolutions depuis l'Indépendance<sup>13</sup>. Dans un premier temps, la nationalisation de la filière arachidière a provoqué le repli des grands commerçants (des Libanais<sup>14</sup> pour la plupart) vers les grandes villes, en abandonnant les boutiques qu'ils tenaient dans les bourgades et les gros villages. Celles-ci n'ont pas toutes trouvé reprenneurs, et les premières décennies de l'Indépendance consacrèrent d'abord un appauvrissement du tissu commercial en milieu rural. Dans un deuxième temps, se sont développés progressivement un commerce de détail voire de micro détail multiforme, mais aussi un marché parallèle de commercialisation de l'arachide, ainsi que des trafics frontaliers frauduleux<sup>15</sup> principalement avec la Gambie. Les marchés ruraux hebdomadaires qui se multiplièrent à cette époque<sup>16</sup> furent les plaques tournantes de ce redéploiement du

<sup>13</sup> Lire notamment R.Nguyen Van Chi Bonnardel. (1978).

<sup>14</sup> Qui peuvent être ressortissants Libanais ou Syriens, et avoir la double nationalité française ou sénégalaise pour quelques uns.

<sup>15</sup> Les produits phares de ces trafics étaient le riz et le sucre, importés bien moins cher en Gambie, et aussi l'arachide et un peu de coton, qui passaient d'un côté ou de l'autre de la frontière selon les prix qui y étaient pratiqués.

<sup>16</sup> Voir Lombard (1999) pour le Sine. Dans la région de Tambacounda il y avait 7 marchés dans les années 70 ; aujourd'hui il y en a 35.

commerce privé. Depuis les années quatre vingt et l'application des politiques de libéralisation, ce commerce privé s'est encore étoffé et développé, toujours en s'appuyant principalement sur les marchés ruraux. Ils sont aujourd'hui, plus que jamais les centres les plus actifs du commerce rural au Sénégal, même s'ils ne sont pas les seuls.

Le commerce de biens reste effectivement encore multiforme : des colporteurs et des petits boutiquiers restent actifs en dehors des jours de marchés. Cependant, cette forme de commerce n'a semblé ni pas réinvesti les campagnes autant qu'autrefois. Peu de villages comptent de grands commerçants, beaucoup n'ont même aucune boutique, car c'est en ville ou au moins dans les bourgs situés sur le « goudron<sup>17</sup> » qu'elles se trouvent. Les principaux flux de biens de consommation observables dans les campagnes sont donc généralement ceux qu'engendrent les marchés hebdomadaires.

Quant au commerce privé de produits agricoles, dont l'arachide, il s'organise lui aussi essentiellement dans les marchés hebdomadaires. Plus rarement, des acheteurs pour le compte de grands commerçants parcourent la campagne avec des camions acquérant ici et là des arachides ou encore du mil à bas prix. Pour beaucoup de marchés ruraux, le commerce d'arachide, de mil, du pain de singe<sup>18</sup>, et des autres produits agricoles, forestiers, ainsi que du bétail, est la principale raison d'existence.

A l'instar des coopératives agricoles ou des marchés de collecte, les marchés hebdomadaires sont donc les principaux relais ruraux des acteurs privés de l'échange, et finalement les réseaux publics et privés ont des structures assez similaires. Les marchés ruraux constituent les points fixes où sont rassemblés les produits agricoles et à partir desquels ils sont évacués vers les grandes villes, avec ou non une étape dans des centres secondaires. Les commerçants possèdent rarement leur propre véhicule. Le plus souvent ils louent un camion à un transporteur pour un voyage, ou pour un mois, plus rarement pour une saison.

Mais la fonction du marché hebdomadaire ne se réduit pas à la seule organisation du prélèvement. Le marché rural permet de déplacer, une fois par semaine, la ville à la campagne. La ville avec les biens qu'elle propose et que la campagne n'a pas, et aussi avec quelques services : on y trouve des ateliers de couture, de ferronnerie, des moulins, et parfois même la permanence d'une ONG locale. En outre, le marché offre la possibilité aux villageois d'avoir une desserte hebdomadaire vers la ville.

Ainsi le marché rural contribue à un désenclavement salutaire pour les campagnes qui en possèdent. Mais, d'une part, ce n'est pas le cas de toutes : les marchés ruraux restent très liés au commerce du mil et de l'arachide, et leur distribution spatiale reflète assez bien les densités de populations rurales et les niveaux de productions. Bien souvent d'ailleurs, les villages qui ont un marché hebdomadaire possèdent aussi une importante coopérative agricole. D'autre part, l'existence de marchés n'offre pas des solutions à tous les problèmes de transport. Par exemple, les camions qui s'y rendent ne

<sup>17</sup> On dit « goudron » pour désigner toutes les routes revêtues, petites ou grandes. Dans la conscience collective des populations rurales, est fortement associée à ce terme une certaine idée du désenclavement, d'un modernisme. Le « goudron », c'est une sorte de sésame, et y avoir accès est une chance.

<sup>18</sup> Fruit du baobab dont on fait des jus ; il fait l'objet d'un commerce assez important.

vont de toute façon pas plus loin. C'est suffisant pour la commercialisation du mil ou de l'arachide ça ne l'est pas pour celle des mangues que les paysans ont plus de mal à regrouper en grosses quantités dans les marchés<sup>19</sup>. Et comme ils n'ont pas forcément les moyens de louer un camion, ou que celui-ci tombe en panne sur les mauvaises pistes avant de pouvoir évacuer les fruits, il arrive fréquemment de voir des tas de mangues pourrir en attendant d'être transportées vers les villes. Enfin, l'ouverture que permettent les marchés n'est accessible qu'à ceux qui ont les moyens financiers de générer des trafics : généralement des opérateurs urbains.

### 3.2 Pauvreté et inégale couverture des campagnes par les services conventionnels<sup>20</sup> de transport de voyageurs

Les marchés ruraux hebdomadaires doivent une partie de leur popularité et de leur réussite à la multiplicité des services qu'ils offrent. Ils ne servent pas exclusivement le commerce, ils permettent aussi de relier le village qui les accueille aux bourgs situés sur le « goudron », et donc d'accéder aux autres services de transport.

En dehors des marchés ruraux, l'offre de service de transport conventionnel de voyageurs en milieu rural est essentiellement de deux types.

Le système des « yaatas » est le plus ancien et le plus courant. Il s'agit en fait d'un système de lignes : les véhicules empruntent une piste et desservent un nombre variable de villages tout au long du trajet. Au dernier village, ils reprennent des passagers et parfois des marchandises et retournent à l'endroit d'où ils sont partis. Ces lignes relient le « goudron » aux villages, mais les distances parcourues pour arriver au bout de la ligne peuvent être supérieures à 100 km et jusqu'à 10 villages peuvent être desservis dans la région de Tambacounda par exemple. Généralement ce système existe dans les zones où la demande est faible et les véhicules peuvent attendre plusieurs jours avant de partir à plein. Sur ces lignes, viennent se positionner les véhicules les plus vieux, ceux qui ne peuvent plus aller sur le goudron. Généralement ce sont des « mbarr<sup>21</sup> », mais on peut aussi y voir des petits camions bennes (qui font du transport mixte) et quelques très vieux « supers<sup>22</sup> ». Ce n'est pas un marché très rémunérateur pour les transporteurs en raison de la faiblesse et de la demande, notamment en retour.

Le système des « horaires » ressemble au système des « yaatas » mais, comme le nom l'indique, avec une plus grande régularité. C'est un système assez nouveau et qui n'est pas encore développé partout ; il est généralement le fruit d'une organisation communautaire. Dans la région de Tambacounda, ce système fut adopté dans une partie de la vallée du fleuve Gambie où fut créée il y a quelques années, une dizaine de nouveaux villages dans le but de développer la culture de la banane. Tous les jours, 4 véhicules (des cars de 35 places) font chacun un aller et retour à heures fixes entre les villages de la vallée et Tambacounda. Chaque véhicule a un trajet fixe, qui est différent

<sup>19</sup> Produit relativement pondéreux et fragile.

<sup>20</sup> C'est à dire motorisés

<sup>21</sup> Pick up

<sup>22</sup> camionnette Renault SG2

des 3 autres. Les pistes empruntées sont assez récentes et de bonne qualité. Les prix sont fixes, les horaires assez bien respectés, et des habitudes de consommation se sont créées, si bien que les transporteurs sont assurés de faire le plein ou presque à chaque voyage. Il faut dire que ces villages sont habités en majeure partie par des Sérères venus du Siin et du Saaloum (régions du centre et de l'ouest). La conservation de liens forts avec les régions d'origine est un facteur de mobilité important, et la solidarité ethnique a largement facilité la création de ce service de transport : les propriétaires des véhicules sont Sérères, les chauffeurs aussi.

Quelle que soit la qualité des services existants, ils obéissent tous à des logiques d'axes qui organisent les relations ville – campagne mais pas les circulations proprement rurales. Il est en effet très rare de trouver des services de transport conventionnel entre des villages et un marché hebdomadaire par exemple. De même, les chefs lieux de Communautés Rurales (ainsi que quelques Sous Préfectures) qui sont situés loin du goudron ne bénéficient généralement pas de services de transport. I. Barwell (1996) classe les motifs de déplacements des ménages ruraux africains en trois catégories : les déplacements liés aux besoins domestiques, les déplacements liés aux activités agricoles, les déplacements liés à l'accès aux services administratifs et sociaux. On peut aussi choisir de distinguer les déplacements de la campagne vers la ville, qui représentent une partie des déplacements administratifs et sociaux, et les déplacements strictement ruraux, c'est à dire tous les autres. Or pour ces derniers, l'offre est quasiment inexistante.

Par ailleurs, tous les services de transport conventionnel de voyageurs en milieu rural relèvent strictement du secteur privé et ne sont soumis à aucune réglementation contrairement aux services proposés sur les grands axes dont les prix sont fixés par l'Etat (et finalement assez bien respectés par les chauffeurs). De même, les véhicules circulant sur les pistes ne sont que très rarement (voire jamais) contrôlés par les forces de police. Ainsi est-il possible de croiser dans les campagnes sénégalaises des véhicules sans âge et souvent sans papiers (assurances, visites techniques, et licences de transport sont moins « obligatoires » dans les campagnes que sur le goudron...), et encore plus souvent surchargés<sup>23</sup>. Le transport mixte<sup>24</sup> est également largement pratiqué et toléré dans les campagnes.

Ce qui est incontestablement le signe de l'adaptation des transporteurs et des usagers à des conditions difficiles marquées par la précarité et la pénurie, témoigne aussi de l'absence de l'Etat, tant comme acteur que dans ses fonctions d'encadrement et de réglementation. Ici il n'y a pas de partenariat, le transport de voyageurs en milieu rural est complètement laissé aux opérateurs privés. Même certaines pistes, construites et entretenues par la SODEFITEX ou par des organismes privés intervenant dans le développement rural ne relèvent pas du ressort des Travaux Publics.

L'absence de l'Etat dans ce segment du transport routier n'est pas sans poser quelques questions sur sa responsabilité. D'abord dans le domaine de la sécurité routière et de la

<sup>23</sup> Il est par exemple fréquent de compter quelques 20 personnes dans un véhicule sensé ne pouvoir en transporter que 14.

<sup>24</sup> C'est à dire transporter des voyageurs dans des véhicules de transport de marchandise.

réglementation de l'activité de transport. Ensuite en matière d'aménagement du territoire et de politique de développement. La persistance de l'enclavement dans de nombreuses campagnes interpelle l'Etat sur sa capacité à construire et entretenir des infrastructures routières rurales, et constitue pour lui un véritable défi alors que le pays reste englué dans une crise agricole lancinante, que la pauvreté semble avoir progressé ces dernières années<sup>25</sup>, et que la décentralisation, en devenant effective, crée de nouveaux besoins en matière d'accessibilité<sup>26</sup>.

Comme les services de transport de marchandises, les services de transport de voyageurs perpétuent la dépendance des campagnes aux villes et n'offrent que des solutions limitées à l'enclavement. Seul le système des marchés ruraux hebdomadaire, en permettant les rencontres inter-villages, anime les campagnes et offre un pis aller de mobilité nécessaire à la vie sociale. Reste que la pauvreté des moyens mis en œuvre pour le transport de voyageurs, comparée à la toute relative richesse de l'offre de transport de marchandises ne manque pas d'interpeller dans un pays où 60% de la population vit encore dans les campagnes.

Depuis l'époque coloniale, le schéma d'aménagement du territoire sénégalais répond à la même logique : celle de la domination des villes sur les campagnes, celle d'une stratégie économique nationale basée sur l'exportation de l'arachide (et des phosphates) et sur l'importation à très bas prix de riz destiné principalement aux consommateurs urbains, permettant ainsi de consacrer la quasi-totalité de l'activité agricole à la monoculture de l'arachide<sup>27</sup>. Quand l'économie de l'arachide s'est enrayée<sup>28</sup>, la dépendance des campagnes a montré ses limites et en l'absence de revenus de substitution, la migration vers les villes, le développement des échanges et l'accroissement de la mise en circulation des produits agricoles ont été des réponses à la crise. Mais ce développement des échanges, accéléré par la libéralisation des années quatre vingt à aujourd'hui, porte encore en lui la même logique de domination des centres urbains et semi-urbains, et la substitution partielle d'acteurs privés aux seules compagnies nationales n'y a presque rien changé.

#### 4. QUELS TRANSPORTS POUR LES CAMPAGNES SENEGALAISES ?

Les services de transports offerts dans les campagnes sont donc manifestement suffisants pour les besoins économiques des villes, mais incontestablement insuffisants pour ceux des populations rurales. En outre, la multiplication et la part grandissante des acteurs privés de dans le transport et les échanges ne remet pas vraiment en cause un système pourtant défaillant et semble au contraire y participer. Il n'est par conséquent pas inutile de s'interroger sur les transports ruraux dans un cadre plus

<sup>25</sup> Dans le rapport 2000 du PNUD, le classement des pays selon l'IDH (Indice de Développement Humain), plaçait le Sénégal au 154<sup>ème</sup> rang mondial sur 174 pays.

<sup>26</sup> De nombreuses sous préfectures ne sont pas reliées par une route revêtue aux centres administratifs principaux (préfectures et capitales régionales) ; quelques unes ne bénéficient même pas de services de transport réguliers vers ces principaux centres (cas de la région de Tambacounda par exemple).

<sup>27</sup> Lombard, (1993).

<sup>28</sup> Freud et al., (1997).

large avant de revenir, pour conclure, à la question de la participation des secteurs publics et privés.

#### 4.1 L'enclavement : besoin de transports ou besoin d'équipements ?

Le mal des campagnes ne se résume pas seulement au désenclavement. Des enquêtes menées dans la région de Tambacounda montrent que les préoccupations des villageois portent prioritairement sur l'approvisionnement en eau, les soins de santé, l'encadrement et l'outillage agricole. Toutefois, ces attentes ne sont jamais exprimées en terme d'accessibilité. Bien plus que la possibilité d'accéder aux équipements et aux services des bourgs voisins, les villageois réclament d'abord la mise à disposition dans leurs villages des équipements.

L'enclavement physique, la faiblesse des dessertes, les prix élevés des services de transport motorisé, le manque de moyens intermédiaires de transport (ou MIT, tels que charrettes ou vélos), sont perçus par les villageois comme des contraintes qui sont quotidiennement gérables mais qui peuvent, occasionnellement, devenir lourdes. L'ouverture que représente l'existence de services de transport réguliers n'est que rarement exploitée : pour se lancer dans le commerce entre villes et campagnes, ou dans le négoce de produits agricoles ou forestiers, il faut avoir quelques moyens financiers et avoir des relations dans le monde commerçant que n'ont pas la plupart des villageois.

Les villageois n'ont en outre pas d'attentes particulières puisque les possibilités que pourrait offrir une amélioration des conditions de transport n'apparaissent pas de façon évidente. Un commerçant peut se plaindre du prix du transport de la ville au village, de la rareté et de la piètre qualité du service, parce qu'il y recourt très souvent pour son activité. Ce n'est pas le cas des autres villageois, hormis pour ceux, peu nombreux, qui se livrent à des activités marchandes en saison sèche ou qui ont besoin d'un transport à l'occasion de situations d'urgence médicale par exemple.

La perception d'enclavement, si elle est largement partagée, ne renvoie donc pas forcément à des attentes en matière de construction de pistes et de créations de services. La notion d'enclavement est elle même complexe et ne se comprend pas qu'en termes de transport. Si l'on accepte l'idée que « *l'enclavement tient à l'absence de toute réponse à une contrainte donnée* »<sup>29</sup>, l'on fait de l'enclavement quelque chose de fondamentalement relatif (enclavement par rapport à une contrainte, ou à d'autres espaces, ou à un moment donné) et pas exclusivement rattaché à la capacité de se mouvoir, les réponses aux contraintes pouvant être autre chose qu'un déplacement.

Ceci invite à recadrer la question des transports ruraux dans des problématiques plus générales touchant au développement (économique, social), à l'organisation territoriale et politique. Pour ce faire, le transport rural doit être analysé et utilisé comme élément d'un système complexe aux dimensions sociales, territoriales, économiques. Comme dans tout système, chaque élément entretient des relations avec les autres, et son fonctionnement est directement dépendant de la performance individuelle de chacun

<sup>29</sup> J. Debrie et B. Steck, (2001). « L'enclavement, réévaluation théorique et application à l'Afrique de l'ouest ». in *L'espace géographique*, n° 1, 2001. pp 26-36.



des éléments du système et de la performance collective. Le problème posé à la SONAGRAINES par l'acheminement des intrants illustre bien la participation du transport à un système d'appui aux producteurs, dans lequel interagissent le crédit, le transport, et le prêt de matériel. Isoler la question des transports des autres éléments de la vie rurale n'a pas de sens<sup>30</sup>. Aborder les problèmes de transport par le seul biais des infrastructures (ce qui est le cas le plus fréquent) n'en a pas plus.

Ce constat a deux conséquences. D'une part, sans être isolée, toute intervention en matière de transport (ouverture de pistes, création de services, etc.) doit être inspirée par une connaissance fine des réalités sociales, économiques, géographiques de la zone d'intervention, et doit être intégrée dans un programme de développement global. D'autre part, si l'on considère le transport comme une simple composante d'un système complexe, on doit pouvoir relativiser le poids de cet élément dans le système et mesurer les limites des réponses qu'il apporte aux besoins du système global.

Mais l'importance des transports ne doit pas non plus être minimisée pour autant. En effet, pour enclencher un réel processus de développement, une partie des questions posées par les villageois doit être d'abord réglée par la disponibilité en moyens de déplacement. Ainsi, il semble difficile d'installer un centre de santé dans chaque village, mais chacun doit pouvoir s'y rendre facilement, rapidement et à moindre coût, ce qui n'est pas le cas au Sénégal aujourd'hui.

Deux voies s'ouvrent donc pour l'analyse de l'enclavement des campagnes : celle qui cherche les facteurs de l'enclavement dans ce qui tient directement au transport (nature et nombre des services, infrastructures, etc.) ; et celle qui cherche les raisons de l'enclavement dans ce qui tient à d'autres facteurs comme l'extrême pauvreté des populations, une politique de développement et un aménagement du territoire déséquilibrés, etc. Le schéma proposé en annexe 2 peut ainsi se lire de différentes façons : parmi les facteurs contribuant à une situation d'enclavement caractérisée par principalement deux phénomènes (le transport est rare et il est cher) on y distingue ce qui relève strictement du domaine des transports et ce qui n'en relève pas ; on peut aussi ce qui relève de l'infrastructure et de l'aménagement en général, et ce qui relève de l'économie (pauvreté, coûts des services) ; on peut enfin et surtout distinguer ce qui est imputable respectivement aux secteurs privé et public.

#### 4.2 Les raisons d'un enclavement persistant

Les deux voies seront conjointement explorées, mais en essayant d'y distinguer, pour recadrer notre propos sur la problématique de départ, ce qui relève de la responsabilité des pouvoirs publics et ce qui n'en relève pas.

Une partie des facteurs expliquant la pauvreté des services de transport tient d'abord à la spécificité de la demande rurale. Par essence peu solvable et dispersée tant dans le temps que dans l'espace, elle est par conséquent très difficile à appréhender et à satisfaire. La réussite du système des « horaires » montre cependant qu'il est, dans certaines conditions, possible de faire naître des habitudes de consommation de transport et d'éliminer au moins l'obstacle de la dispersion de la demande. L'obstacle

<sup>30</sup> Lombard, 1996.

de l'accessibilité financière aux services de transport est moins facile à lever. Même dans le cas des horaires, ou même en surchargeant de vieux véhicules dont l'amortissement (et parfois l'assurance) ne pèse plus depuis longtemps sur les coûts d'exploitation, ceux-ci restent de toute façon élevés en milieu rural principalement en raison des pannes plus fréquentes et du prix des pièces détachées plus élevé à la campagne qu'en ville, et dans les régions plus qu'à Dakar. Les services de transport restent donc relativement chers et souvent hors de portée des ménages les plus pauvres.

Dans certaines campagnes, comme dans celles de la région de Tambacounda (la plus pauvre du Sénégal), la situation semble inextricable : les transporteurs peinent à remplir leurs véhicules et à couvrir leurs frais, mais les ménages ruraux n'ont guère les moyens d'accéder aux services proposés. Du coup il est légitime de s'interroger sur la nature de ces services : sont-ils adaptés aux besoins et aux moyens des populations rurales ? Les véhicules sont de toute évidence plutôt adaptés. Le pick up l'est particulièrement bien ; le SG2, malgré une certaine aptitude à parcourir les pistes, l'est quand même un peu moins. Il est notamment moins pratique pour faire du transport mixte (qui correspond à un vrai besoin en milieu rural). Mais la question peut également être : est-il partout nécessaire de disposer d'un service de transport conventionnel ? N'existe-t-il pas d'autres solutions ? Par exemple, l'utilisation accrue des MIT apparaît pour beaucoup d'observateurs une alternative avantageuse<sup>31</sup>. De même plutôt que de rendre les populations mobiles, il peut s'avérer plus efficace de rendre itinérants les services recherchés (poste de santé ambulant, tournée des services administratifs, etc.). Ces alternatives vont dans le sens d'une organisation de la proximité plutôt que d'un désenclavement systématique vers les villes (équiper les Sous-Préfectures, les chefs lieux de Communautés Rurales, les principaux villages). Le système des marchés par exemple permet une décentralisation déguisée d'une partie des services dispensés en ville ; il ne résout pas tous les problèmes d'accessibilité en milieu rural mais il montre l'intérêt des services de proximité et de l'existence de centres d'animation au sein des campagnes. Les villageois s'y déplacent beaucoup plus facilement, au moyen de MIT ou même à pied et s'y sentent moins « étrangers ». C'est en outre un voyage qui leur coûte peu.

Une autre partie des facteurs expliquant la pauvreté du transport rural tient évidemment à l'infrastructure routière et aux choix de l'État en matière d'aménagement du territoire. La priorité a toujours été donnée aux grands axes, supposés « structurants » pour l'économie et le territoire national, et surtout nécessaires à l'évacuation de l'arachide vers les usines dans les capitales régionales et à Dakar.

Cela ne signifie pas pour autant que le Sénégal n'a pas construit de pistes (il en est même relativement bien doté), mais il est vrai que leur entretien a été largement délaissé et qu'aujourd'hui leur mauvaise qualité est un facteur aggravant l'enclavement. Surtout, elles pèsent sur les coûts d'exploitation des véhicules et elles peuvent même dissuader les transporteurs et les chauffeurs de s'y engager.

<sup>31</sup> voir notamment I. Barwell, (1996), et différentes publications du SSATP de la Banque Mondiale.

Au delà de la préférence accordée au goudron plutôt qu'aux pistes, c'est l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire, donnant la priorité au développement des villes, qui contribue à l'enclavement. Car c'est à peine caricaturer que d'affirmer que les villes possèdent tout et les campagnes rien, tant le déséquilibre est frappant : les services sont en ville, les biens également, l'économie est dirigée par des acteurs exclusivement urbains. Pour les villageois, hors du goudron, point de salut ! Tout vient et renvoie à la route goudronnée sur laquelle se trouvent les villes ou à défaut les bourgs qui organisent l'économie rurale.

En 1996, à l'occasion du SITRASS 4, X. Godard soulignait la nécessaire articulation entre transport local et global et précisait que « [...] la focalisation sur un objectif d'efficacité des chaînes de transport international [...] risque de délaisser les objectifs de développement régional, plus diffus mais nécessaire »<sup>32</sup>. La crise économique qu'a connu le Sénégal et qu'il a encore du mal à surmonter fut essentiellement une crise agricole. Mais à bien y regarder c'est la crise de tout un système dans lequel ce développement régional et local, diffus mais nécessaire, a été négligé. L'économie arachidière s'est accompagnée d'une focalisation sur les grandes infrastructures qui permettaient d'assurer l'exportation de la précieuse graine ; mais en négligeant les campagnes productrices (et consommatrices), l'Etat a sans doute scindé la branche sur laquelle il était assis.

#### 4.3 Quel rôle pour l'Etat dans le transport rural ? Quel partenariat public - privé ?

Les privatisations attendues (mais seront-elles effectives ?) des sociétés nationales que sont la SONAGRAINES et la SODEFITEX annoncent le retrait total de l'Etat en tant qu'opérateur de transport rural. On peut dès lors se demander quel rôle aura-t-il désormais à tenir dans ce secteur. La question se pose à deux niveaux : au niveau central, l'Etat est sollicité dans ses fonctions d'encadrement, de réglementation, de régulation<sup>33</sup> ; au niveau local, ce sont les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat qui devraient être amenés à voir leurs rôles se renforcer dans le développement local, au côté des acteurs privés.

Le désengagement de l'Etat ne signifie certainement pas sa déresponsabilisation totale. Mais il n'est pas toujours possible de tout lui demander ni tout en attendre, et les temps ne sont plus à l'interventionnisme d'Etat. En réponse à la pauvreté des services de transports, la mise en place d'un service public de transport rural n'est guère envisageable (ces services n'existent aujourd'hui qu'à Dakar<sup>34</sup>). Des mesures incitatives (tarifaires, fiscales, etc.) en direction du secteur privé pour l'existence d'un service minimum de transport dans les campagnes paraissent également difficiles à prendre pour un Etat sous ajustement structurel et sous pression budgétaire. Quant à des mesures contraignantes (de nature réglementaire par exemple) ayant le même but, elles ne sont certainement pas une solution. D'une part, des mesures de ce type iraient à

<sup>32</sup> Cf. : Godard, (1996), p.343.

<sup>33</sup> voir notamment Lombard et Ninot, (2001).

<sup>34</sup> Les pouvoirs publics ont en effet lancé une nouvelle compagnie de transports urbains à Dakar début 2001 : la « Dakar Dem Dik » (société d'économie mixte ayant mission de service public), prenant la suite de la SOTRAC.

l'encontre des politiques de libéralisation entreprises depuis deux décennies ; d'autre part, l'expérience montre que l'application de mesures très contraignantes dans les pays d'Afrique Subsaharienne est rarement effective, faute de moyens, et que ces mesures sont souvent vouées à l'échec. Est-ce que cela veut dire qu'en matière de transport rural, l'Etat sera à terme, hors jeu ? Vraisemblablement non car certaines fonctions ne peuvent être endossées que par lui : réglementation, sécurité, aménagement et équipement (au moins dans les grandes lignes directrices et les prises de décisions).

Mais de plus en plus, c'est l'Etat décentralisé qui semble devoir s'imposer dans ce qui relève de la gestion territoriale locale ; le transport rural en fait partie.

En relançant le processus de décentralisation et de réforme territoriale, le nouveau gouvernement du Sénégal a également relancé les débats sur la gestion locale du développement et de la participation d'organismes privés (ONG, mouvements associatifs, bailleurs de fonds) aux côtés des collectivités de base<sup>35</sup>. Dans les débats, le thème du désenclavement est souvent abordé. La gestion locale d'une partie de l'aménagement du territoire, en dehors des arbitrages nationaux, paraît en effet pour les collectivités locales, plus à même de réduire l'enclavement. La recherche de financements, la planification et la réalisation de travaux d'équipement en infrastructures semblent en outre, à la fois plus faciles et moins incertains pour des communautés et des collectivités restreintes.

En matière de services dans le domaine des transports et de l'échange, l'exemple des « horaires », organisés pour et souvent par des communautés villageoises, montre que les services de transports bénéficient le plus aux campagnes, dès lors qu'ils sont partiellement ou totalement appropriés par les villageois. Mais malgré tout l'intérêt apparent de ce système, il n'est pas largement diffusé et se heurte d'une part, aux réticences des syndicats de chauffeurs et d'autre part à la faible capacité des communautés villageoises ou inter-villageoises à s'organiser. Sur ce point, les collectivités territoriales de base (Communautés rurales et même Sous-Préfectures) ont certainement un rôle à jouer en s'associant avec des opérateurs privés.

## 5. CONCLUSION

Pour conclure, principalement deux choses sont à retenir de l'exemple sénégalais.

En premier lieu, il apparaît que le développement du secteur privé dans le transport rural ne se révèle vraiment efficace que s'il permet un développement de solutions alternatives, et beaucoup moins s'il signifie juste la substitution d'opérateurs privés aux opérateurs publics, sans que ne soient proposées des services complémentaires. Par ailleurs, le désengagement de l'Etat au profit d'opérateurs privés comporte quand même au moins un danger : celui de rechercher uniquement la rentabilité. Or, aborder la question des transports ruraux uniquement en terme de rentabilité pose problème car elle l'isole des autres éléments du système en le confinant à la seule sphère économique, et occulte ses interrelations fortes avec la sphère sociale pour laquelle l'approche par la rentabilité n'est pas pertinente.

<sup>35</sup> Voir notamment le dossier paru dans le quotidien « Le Soleil », le 20/08/01.



En second lieu, c'est le niveau local, celui de la Communauté Rurale ou des regroupements inter - villageois, qui semble être le cadre le plus adapté au développement d'un partenariat efficace entre secteur public et secteur privé en matière de développement. Pour ce qui est du transport rural, la recherche de solutions au désenclavement nécessite sans aucun doute la prise en compte des particularismes locaux et l'investissement des villageois. Cependant, le « localisme » comporte deux risques. D'abord celui de voir se développer des systèmes de transports déconnectés du reste du secteur, y compris dans les domaines de la sécurité et des réglementations (accès à la profession, voire fiscalité, etc.). Ensuite, celui de voir fauter d'un système de compensation, accroître les inégalités entre campagnes riches et campagnes pauvres, entre campagnes très peuplées et campagnes peu peuplées.

#### Références :

- Barwell I. (1996) ; *Le transport et le village*. Banque Mondiale. Washington. 69 p.
- Barwell I. et Dawson J. (1993) ; *Roads are not enough*. London. Intermediate technology publications. 79 p.
- Debie J. et Steck B. (2001) ; « L'enclavement, réévaluation théorique et application à l'Afrique de l'ouest ». in *L'espace géographique*, n° 1, 2001. pp 26-36.
- Freud C., Hanak-Freud E., Richard J. et Thévenin P. (1997) ; *L'arachide au Sénégal un moteur en panne*. Karthala-CIRAD, Paris-Montpellier, 166p.
- Godard X. (1996) ; « Transport local, transport global, quelle articulation ? ». in LET-INRETS. *Actes du SITRASS 4*. Lyon Arcueil. pp 339-343.
- Lo M., (1999) ; « Le PAST du Sénégal : évaluation sommaire et leçons », in Let/CNRS-INRETS, *Actes du SITRASS 5 Les projets sectoriels des transports en Afrique Sub-Saharienne : bilan et réflexions*, Lyon-Arcueil. pp 123-130.
- Lombard J. (1996) ; « La question vivrière au delà des transports au Sénégal ». in LET-INRETS. *Actes du SITRASS 4*. Lyon Arcueil. pp357-367.
- Lombard J. (1999) ; « Les marchés ruraux du Sine. » in Lericollais A. (éd.) *Paysans Sereer - Dynamiques agraires et mobilités au Sénégal*. Paris IRD.
- Lombard J. (1999) ; « Quand les transports (dé)lient campagnes et villes. » in Dubresson A. et Chaléard J.L.(éd.) *Villes et campagnes dans les pays du Sud*. Paris. Karthala. pp 131-149.
- Lombard J. et Ninot O. (2001) ; « Impasses et défis dans le transport routier sénégalais ». in M.C. Diop (éd.). *Sénégal, du socialisme à l'ajustement structurel : quelles politiques pour le XXIème siècle ?* Paris. Karthala. (à paraître).
- Mbodj. M. (1992) ; « La crise trentenaire de l'économie arachidière », in M.C. Diop. *Sénégal : trajectoires d'un Etat*. Dakar. CODESRIA. pp 95-136.
- Mbodj M. et Becker Ch. (1999) ; « De la traite à la crise agricole - Historique des échanges commerciaux dans le Sine ». in Lericollais A. (éd.), *Paysans Sereer - Dynamiques agraires et mobilités au Sénégal*. Paris. IRD. pp 95-116.
- Nguyen Van Chi Bonnardel R. (1978) ; *Vie de relations au Sénégal. La circulation des biens*. Dakar. IFAN. 927 p.

#### ANNEXES :

##### 1/ Quelques prix de transport :

##### SODEFITEX :

En CFA	Tambacounda -Dakar à la t.	Prix à la t./km
Engrais	8300	18.8
Fibres	10200	21.2

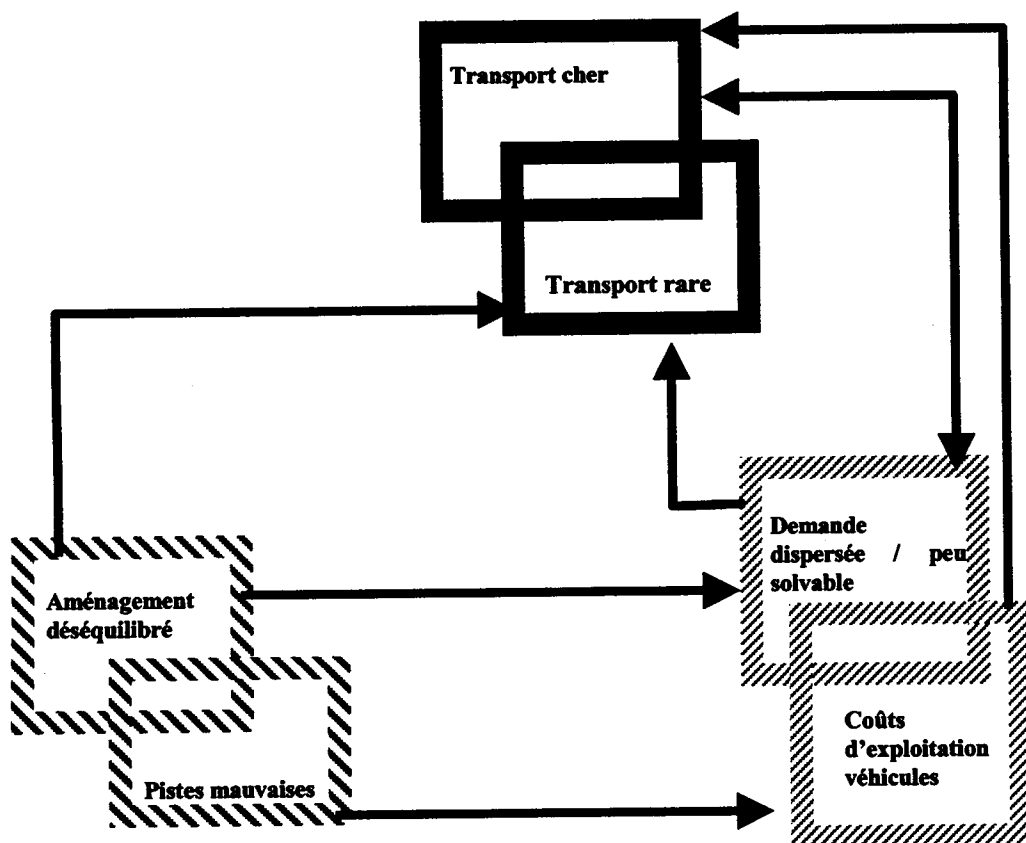
##### SONAGRAINES : prix fixés pour l'évacuation des graines (campagne 1998-99).

Type de route	Prix à la t./km (CFA)
Goudron	40
Route en latérite	44
Piste	70

##### Transports divers (comparaison) :

- Dakar Tambacounda (goudron) : 8000 cfa / t. soit 18.2 cfa t./km
- Kédougou - Salémata (piste / latérite) : (+/-)10 000 cfa / t. soit 125 cfa t./km

## 2/ Les causes de l'enclavement des campagnes sénégalaises



## STRATEGIE D'ENTRETIEN DES PISTES RURALES SELON UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE AU TOGO

David AGBOKPE

Direction Générale des Travaux Publics

Togo

## INTRODUCTION

Le sous-secteur routier représente d'une façon certaine l'un des principaux facteurs de développement au monde, tant celui-ci permet aux hommes et aux femmes de se rencontrer, d'échanger leur savoir - faire et leur savoir - être, de promouvoir leurs activités, de communiquer en définitive à travers tous les domaines de leur existence.

Ce sont les routes urbaines et inter urbaines qui jusqu'ici bénéficient du plus grand entretien périodique par les pouvoirs publics, reléguant au second rang les pistes rurales jugées peu rentables économiquement.

Mais la piste est au cœur de la réalité socio-économique de toute communauté qu'elle relie.

La piste est un phénomène sociale totale. Au TOGO, l'entretien du réseau de pistes rurales s'inscrit dans une démarche participative.

## 1. CONTEXTE DE LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE AUTOUR DES PISTES

La participation des populations est au centre du débat sur les méthodes et les moyens de lutte contre la pauvreté.

Elle répond à un principe aujourd'hui généralement admis. La prise en charge des actions par les communautés au départ de tout programme.

Ce concept autour des pistes rurales privilégié :

la responsabilité des populations riveraines et desservies dans l'entretien courant manuel de leurs pistes.

L'engagement des usagers des pistes à appuyer les communautés dans l'entretien

Le respect des engagements de l'Etat dans la prise en charge de l'entretien périodique mécanisé.

La participation communautaire est une dynamique sans cesse réactivée dans laquelle tous les acteurs des pistes conjuguent leur savoir, leurs savoir-faire et leurs volontés dans des actions concertées en partenariat en vue d'améliorer de façon permanente l'état du réseau routier rural.

## 2. LA DEMARCHE DE LA MISE EN ŒUVRE

La première démarche a consisté au renforcement de l'équipe de la DPR (Direction des Pistes Rurales) par des ressources en sciences sociales.

Les zones expérimentales ont été dotées chacune d'une cellule piste composée de Techniciens pistes et des animateurs (Agents de Promotion Communautaire).

Les missions de la DPR ont été bien définies dans la mise en œuvre du Projet et le CNCPR confirmé dans son rôle d'organe de validation des programmes prioritaires à mettre en œuvre.

## 3. PRINCIPE DE LA STRATEGIE D'ENTRETIEN

Il s'agit, après avoir rapproché la DPR des points d'activités par l'implantation des cellules pistes, d'intégrer aux démarches techniques comme préalable indispensable l'animation en vue d'une auto-responsabilisation des groupes d'utilisateurs dans la gestion des travaux d'entretien courant manuel.

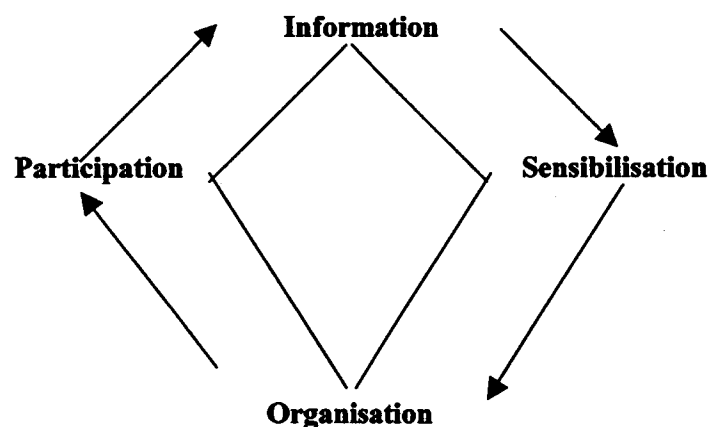
## 4. ASPECTS METHODOLOGIQUES

L'analyse des données socio-économiques relevant du niveau local a été faite avec les différents acteurs sur les pistes en vue du choix des pistes prioritaires dans le répertoire existant dans chacune des zones.

Les pistes prioritaires sont pris en compte dans un processus de préparation à travers le cycle d'animation conçu.

L'animation constitue le nerf moteur de toute la stratégie. Intervenir sur les pistes de façon classique au moyen des engins lourds et des ouvriers spécialisés relève du connu. Créer une dynamique qui fait intervenir les utilisateurs du réseau sur les travaux d'entretien courant de façon méthodique et régulière représente l'enjeu.

Le cycle d'animation comporte 4 étapes principales dont le schéma est le suivant.



### 4.1 Information – Sensibilisation

Campagne d'information et de sensibilisation en coordination avec les acteurs locaux et mouvements associatifs ou communautaires et les autorités locales pour leur permettre de cerner les différents contours de la nouvelle stratégie d'entretien du réseau des pistes rurales et d'exprimer leur position.

L'acceptation de l'approche se traduit dans la démonstration des motivations des groupes à remplir les conditions. Les groupes d'acteurs locaux concernés (décideurs, agents de développement, organismes religieux, transporteurs, conducteurs, commerçants, habitants des villages, opérateurs économiques ou agricoles etc...) ont été pris en compte comme groupes cibles de l'action.

### 4.2 Organisation

La mise en œuvre d'une étude monographique sur l'ensemble des zones a permis de situer les pistes dans leur contexte local, régional et national et de faire l'inventaire de tous les centres de peuplement et équipement socio-sanitaires et économiques sur les pistes.

Convertir la motivation des différents centres de peuplement en données de participation a été un des objectifs visés.

La mobilisation des communautés et leur organisation se traduit au niveau de chaque village riverain par la mise en place d'une structure de participation communautaire sous la forme d'un comité piste (CPV).

Les CPV et les groupes d'usagers (commerçants, transporteurs, AISP) d'une piste se mettent ensemble pour créer une seule et même structure représentative de l'action d'entretien du réseau de piste.

Par piste, il est créé un comité d'entretien sous l'appellation du nom de la piste : Comité d'entretien de la Piste de (nom de la piste).

Chaque CEP créé signe un contrat de partenariat avec l'Etat concernant l'entretien permanent et régulier de la piste concernée. Tout se passe dans le cadre des engagements pris entre les parties : l'Etat d'une part et les CEP représentés par leur bureau exécutif d'autre part.

### 4.3 Participation

Les CEP créés sont formés aux méthodes d'organisation, de mobilisation des ressources de gestion des travaux d'entretien courant manuel et aux techniques de négociation avec les différents partenaires à l'entretien.

Les travaux qui relèvent du cadre de la participation communautaire sont entièrement pris en charge.

## 5. RESULTATS

### 5.1 Des répondants sur les pistes

Les activités de Communication pour un Changement de Comportement (CCC) menées dans les villages riveraines et desservies par les pistes prises en compte ont abouti à la création des Comités Piste Village (CPV), soit un total de 241 CPV sur 27 pistes rurales d'une longueur totale de 533,85 km.

### 5.2 Des CEP sur chaque piste

27 Comités d'Entretien Pistes (CEP) sont créés sur les 27 pistes. Chaque CEP est responsable de sa piste en matière d'entretien courant manuel et est le répondant privilégié vis-à-vis de l'Etat.

### 5.3 Des travaux d'entretien programmés et exécutés par les populations selon un calendrier bien déterminé

D. AGBOKPE – Approche communautaire et stratégie d'entretien des pistes rurales ...

283

TABEAU DE RESULTATS DE LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE

TABLEAU DE RESULTATS DE LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE																
Régions	Tronçons de piste	L (km)	A C T I V I T E S										Type de trvx réalisés	% d'exécution	% de pop mobilisées	usagers Appui Financier
			Informa- tion	Sensibi- lisation	Organisation CPV	CEP	RCC	Formation TECM	Nbre d'inter/année 1999	2000	2001					
MARITIME	Tiévié - Gapé Kpodji	41	Achévé	"	20	1	oui	oui	4	5	3	Désh	/Bou	70%	80%	Financier
	Alokoégbé - Gapé Kpédji	17,5	"	"	10	1	oui	oui	4	5	3	Désh	/Bou	100%	60%	"
	Agbélouné - Gapé Kpédji	27	"	"	18	1	oui	oui	4	5	3	"	"	70%	80%	"
	Agbélouné - Agbodjépo	25,5	"	"	9	1	oui	oui	3	5	3	"	"	80%	70%	"
	Agotiné - Adané - Toné	4,4	Achévé	Achévé	10	1	oui	oui	5	5	3	Désh	/Bou	100%	80%	Financier
PLATEAUX	Agou gare - Agou Klonou	4,7	"	"	4	1	oui	oui	5	5	4	"	"	100%	80%	"
	Agou gare - Dzoigbépiné	2,7	"	"	5	1	oui	oui	5	5	3	"	"	90%	80%	"
	RNS - Gadjawukpe	7	"	"	4	1	oui	oui	5	5	3	"	"	80%	80%	"
	Sonaph - Tonégbé - Adané	2,45	"	"	5	1	oui	oui	4	5	3	"	"	100%	80%	"
	Agou Nyogbo - Kpalimé	22,7	"	"	7	1	oui	oui	3	3	3	"	"	90%	80%	"
CENTRALE	Kouna Bala - Kouna Adané	13,2	"	"	6	1	oui	oui	2	5	4	"	"	100%	80%	"
	Katchenke - Tounmoulinou	7	Achévé	Achévé	3	1	oui	oui	2	4	5	Désh	/Bou	100%	85%	Financier
	Yégou - Diguengou	15	"	"	3	1	oui	oui	2	4	5	"	"	100%	80%	"
	Tchifama - Assoukoko	32	"	"	7	1	oui	oui	2	4	5	"	"	100%	75%	"
	Tchébébé - Fleuve Mono	28	"	"	5	1	oui	oui	1	4	5	"	"	100%	80%	"
KARA	Tchébébé - Faune	24	"	"	7	1	oui	oui	1	4	5	"	"	100%	80%	"
	Bassar - Mò	31	Achévé	Achévé	11	1	oui	oui	1	2	3	Désh	/Bou	70%	70%	"
	Bassar - Tankpayabour	21	"	"	5	1	oui	oui	1	2	3	"	"	70%	70%	"
	Baghan - Dimori - Kalanga	42	"	"	16	1	oui	oui	1	2	3	"	"	70%	70%	"
	Bafilo - Soudou - Fre Bénin	18	"	"	8	1	-	oui	1	1	2	"	"	60%	70%	-
SAVANES	Atchangbadé - Bébéda	12	"	"	3	1	oui	oui	1	2	2	"	"	70%	80%	"
	Niamtougou - Pouda	25	"	"	14	1	oui	oui	1	3	4	"	"	100%	80%	"
	Korboougou - Yemboaté	29	Achévé	Achévé	14	1	oui	oui	2	3	3	Désh	/Bou	100%	85%	Matériel
	Nadjoundi - Kourienté	18,5	"	"	15	1	oui	oui	2	3	3	"	"	100%	90%	Matériel/Fin
	Dapaoug - Warkambou	30	"	"	17	1	oui	oui	2	3	3	"	"	100%	85%	Matériel/Fin
TOTAL	Doré - Dassoute	10,5	"	"	7	1	oui	oui	1	2	2	"	"	100%	80%	Matériel/Fin
	Tamondjaoré - Naki-Est	22,7	"	"	8	1	oui	oui	1	2	2	"	"	100%	80%	Matériel/Fin
	27 Pistes	533,85	-	-	241	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

CEP = Comité d'Entretien Piste

RCC = Renforcement des Capacités Communautaires

Nbre d'inter/année = Nbre d'intervention par année

Type de Trvx réalisés = Type de travaux réalisés

Pop

Désh = Désherbage ; Bou = Bouchage ; Cur = Curage ; Ela = Elagage

C'est à partir du résultat de cette surveillance que les travaux d'Entretien Courant Manuel sont programmés par les CEP avec l'appui de la cellule piste.

\* La surveillance de la piste sur la Cellule Piste et le Comité d'Entretien Piste informe sur l'état du

#### 5.4 Apport des ONGs en petits matériels

Au cours de l'année 2000, 5 ONGs ont fait don de petits matériels à 3 CEP dans la région des Savanes. Les petits matériels sont composés de coupe-coupe, de pioches, de râtaux, de pelles, de brouettes, de houes. Et un tracteur est mis à leur disposition pour le transport de latérite d'un point à un autre.

#### 5.5 Apports financiers et matériels des usagers

Dans la recherche de la stratégie de mobilisation des ressources, les CEP en accord avec les syndicats de Transporteurs, de conducteurs et avec les associations des commerçants ont émis des tickets sur les tronçons pour chaque catégorie d'usagers et de véhicules. Les fonds collectés sont versés dans les caisses des CEP.

#### 5.6 Les CPV formés aux techniques d'entretien courant manuel

Les techniciens des cellules pistes ont formé les CPV en salle sur les TECM. Et les populations sont formées à leur tour sur le tas par les CPV sous l'encadrement des techniciens pistes.

### 6. DIFFICULTES MAJEURS RENCONTREES DANS LA MISE EN ŒUVRE ET SOLUTIONS APPORTEES

#### 6.1 Les personnes influentes du milieu contestées

La connaissance du milieu a permis d'identifier des personnes influentes sur qui l'animateur s'appuie dans son travail. La communication dans certains milieux n'a pas passé parce que les informateurs clés de l'animateur ont des tendances politiques contestées. Ces personnes ressources sont rejetées par leurs populations.

*Solution* : L'animateur a été conseillé de travailler seul sans s'appuyer sur quelqu'un. L'essentiel est d'être autorisé par le chef du village à travailler dans le milieu.

#### 6.2 Le trône royal discuté par deux personnes

Dans quatre villages, l'on a été confronté à des situations où le village divisé en deux se réclame de deux chefs. Le travail d'animation a été impossible dans ces villages.

*Solution* : Il a été demandé à l'animateur de ne pas s'ingérer dans cette affaire. Le Sociologue s'est rendu dans ces villages et a travaillé d'abord de façon individuelle avec chaque prétendant ensuite a tenu une séance avec les deux.

A l'issue de ces séances, le village a été convoqué sur la place publique par les deux rivaux. C'est alors que la sensibilisation de masse a eu lieu en leur présence et en présence du sociologue. Donc pour toute question touchant la piste, l'intérêt est commun.

#### 6.3 L'absence d'organisations structurées des commerçants(es)

Il a été difficile de travailler avec les commerçants du fait qu'ils ne sont pas organisés. Dans tous les milieux, ils constituent le groupe difficile à réunir.

Il existe des associations de commerçants mais elles ne sont pas opérationnelles.

*Solution* : L'animateur s'est appuyé sur les conducteurs pour identifier la plupart des commerçants qui font les lignes. Il a été convenu qu'à chaque jour du marché, une cotisation soit faite par un délégué des commerçants au niveau des gares routières et versée au CEP.

#### 6.4 Le report fréquent des rendez-vous

L'animation est toujours confrontée à des reports de rendez-vous surtout avec les communautés. Il faut accepter cette situation et tenir compte de la disponibilité des communautés.

#### 6.5 Les communautés contestataires

Il y a des communautés qui jusqu'au chef contestent tout ce qui vient de l'Etat parce qu'elles sont désabusées. Donc elles refusent d'entretenir la piste.

*Solution* : N'étant pas seul sur la piste, nous demandons dans un premier temps aux chefs des villages voisins d'intervenir. Dans un deuxième temps, nous sollicitons l'appui du chef canton dont relève ce village. Et dans un troisième et dernier temps, nous faisons appel au préfet pour convaincre ses administrés. Et en ce moment ça marche.

### 7. POINTS FORTS

#### 7.1 Adhésion des populations à la stratégie

Vu l'état de dégradation des pistes, certaines populations font des actions spontanées pour améliorer le niveau de service. Avec cette nouvelle stratégie, elles ont trouvé que leurs actions seront plus organisées et il y aura un partenariat avec l'Etat. Donc l'adhésion est fondée sur ces deux raisons.

#### 7.2 Forte motivation et mobilisation des populations

Ayant des stigmates du mauvais état des pistes et ne voulant plus connaître ces situations amères, les populations sont très motivées et mobilisées derrière les CPV.

#### 7.3 Implication des autorités locales et préfectorales

Toute activité des CPV est connue d'avance et reçoit l'aval du chef du village qui intervient toujours dans l'organisation des travaux communautaires d'entretien piste.

Les préfets appuient les CEP dans leurs activités surtout dans la résolution des problèmes liés à la mobilisation des ressources auprès des institutions fréquentant les pistes et les difficultés liées à la matérialisation des zones d'intervention des villages.

#### 7.4 Participation des usagers des pistes

Sachant leurs intérêts sur les pistes, les usagers participent à l'entretien de diverses manières.

#### 7.5 Une meilleure concertation avec les acteurs

Un cadre de concertation périodique au niveau régional est initié par la Direction des Pistes Rurales pour échanger avec les acteurs sur les pistes.

## 7.6 Bonne compréhension du mandat de la DPR

Devenue la structure de référence en matière de pistes rurales au niveau national, la DPR joue bien son rôle.

## 8. POINTS FAIBLES

### 8.1 Contexte socio-politique délicat dans certains milieux

L'appartenance politique de certains chefs de village et leur activisme a entraîné leur refus auprès des populations. L'obstacle pour la stratégie consiste en ce que tout appel au rassemblement de la communauté est boudé. Ce qui rend difficile le travail d'animation.

### 8.2 Insuffisance dans la synchronisation entre l'aspect participatif et l'aspect technique

Dans le cadre de cette stratégie, il est indiqué qu'il y ait coordination sur le terrain entre les activités techniques et celles de participation communautaire. Mais souvent les techniciens interviennent isolément et c'est quand surviennent des difficultés que les Agents de Promotion Communautaires sont saisis et invités à régler les problèmes.

### 8.3 Petitesse de l'apport des usagers

Il est demandé aux usagers d'appuyer les populations dans la mesure de leur possibilité. Les moyens étant limités pour ces usagers, les apports sont d'un niveau faible par rapport au budget d'entretien annuel établi par les CEP.

### 8.4 Manque fréquent de petits matériels

Les communautés travaillent sur les pistes avec leurs outils champêtres. Des outils comme les brouettes, les pelles manquent. Les populations sont souvent déçues de travailler dans ces conditions.

### 8.5 Doute du respect de l'engagement de l'Etat

Les actions de l'Administration chargée des Travaux Publics ont pendant longtemps donné de mauvaises impressions aux populations qui doutent de toute nouvelle initiative de l'Etat en matière de pistes rurales. Ces populations sont sceptiques du respect de l'engagement de l'Etat. Cette situation fragilise la stratégie.

### 8.6 Non implication des communautés dans la conception des programmes d'entretien

Les programmes d'entretien périodique mécanisé sont élaborés et réalisés sans l'implication des structures participatives à l'entretien qui vivent les pistes. Le résultat est que les responsables des Comités d'Entretien Piste sont mécontents et il y a des ouvrages implantés à des points qui ne sont pas nécessaires.

Co-existence de deux systèmes différents dans certains milieux.

Sur les routes nationales en terre, le cantonnement est le système d'entretien appliqué et sur les pistes rurales, c'est l'entretien selon l'approche communautaire. Dans un même

milieu, il peut y avoir une route nationale en terre et une piste rurale. La stratégie est acceptée difficilement par les populations riveraines des pistes rurales qui sont suffisamment informées du caractère payant de l'entretien effectué par les cantonniers qui recrutent la main d'œuvre locale pour entretenir les routes nationales en terre.

### 8.8 Faiblesse de l'industrie de construction / entreprises naissantes

Les travaux d'entretien périodique confiés aux PME ne sont pas très bien exécutés. Les populations riveraines non satisfaites critiquent ces travaux et conditionnent la prise en charge des pistes rurales à un travail bien fait. Les PME qui se lancent dans les travaux publics n'ont pas encore beaucoup d'expériences.

## 9. FACTEURS SOCIOLOGIQUES PRIS EN COMPTE

### 9.1 Le vécu antérieur en matière d'entretien des pistes

Quand on leur parle d'une quelconque stratégie d'entretien de pistes, il convient de commencer par demander aux populations si elles en ont jamais entendu parler. Souvent les « développeurs » ou agent de terrain ont l'impression de travailler sur des « terres vierges », ou seule l'ignorance règne. Ce faisant, ils négligent et passent à côté du « stock » des compétences populaires, des expériences et des savoirs techniques et sociaux des populations.

### 9.2 L'intervention de l'Etat dirigiste qui n'a pas considéré les populations

Le « désengagement actuel de l'Etat n'est pas dû à une volonté politique ; c'est une conséquence, de l'Etat à tout faire, de l'Etat à procurer du bien être économique et social à tous, de l'Etat qui a étendu son empire politique dans tous les secteurs et tous les aspects de la vie des masses.

En matière d'infrastructures routières, les agents des Travaux Publics (TP) ou d'autres service de l'Etat passent à travers les villages, lèvent leur topographie, tracent les pistes et reviennent plus tard effectuer les travaux d'entretien, sans discuter de quoique ce soit qui concerne ces travaux avec les communautés. Or ce faisant le bulldozer peut avoir marché sur un lieu sacré, emporté une divinité, marché, endommagé des semences, etc... Le cas échéant les populations ne doivent pas encore avoir pardonné les torts que l'Etat leur a créés.

Aujourd'hui, les services de l'Etat (TP) ne passent presque plus tracer les pistes, ils ne passent plus du tout les entretenir. Et c'est aujourd'hui qu'on demande aux communautés d'entretenir « leur piste » cette piste que l'Etat a tracée sans elles, cette piste qu'elles ont jusqu'ici considérée comme la « piste de l'Etat » ! La participation peut alors se révéler peu efficace, si les communautés ne se réapproprient pas la piste.

Or il n'est pas de village ou de ferme aussi reculés aujourd'hui où ne se soient succédées des opérations de développement (programmes sanitaires, d'hydraulique, agricole, piste, etc...) à l'époque coloniale, ou post coloniale avec les agents de l'Etat.

Ces projets ont ils été des succès ou des échecs ?

Nous ne pouvons répondre ; mais une chose est sûre, ces opérations ont laissé des traces et des leçons que les populations ont tirées et incorporées à leur mémoire et à

leurs savoirs. Aussi tout ceci aura-t-il une influence positive ou négative sur les réactions des populations rurales à l'arrivée de nouveaux agents de développement.

Les pistes qui traversent les campagnes ont toujours une histoire ; elles ont existé soit à partir de petits sentiers que les villageois ont tracé ; elles peuvent être le résultat de travaux forcés du temps de la colonisation, ou encore de l'intervention de l'Etat, ou d'autre institution. Les populations ont – elles eu à prendre part de quelque manière à ces activités liées au tracé ou en l'entretien des pistes ? Si oui, il existe chez elles un capital d'expériences ou de savoir sur l'entretien des pistes. Les avait-on imposé la participation qu'elles aient gardé de souvenirs amers sur les travaux de pistes ; il faut pouvoir déconstruire cette image négative, sous peine de les voir méfiantes et timides quand on leur parlera à nouveau de piste à entretenir. Ou au contraire, leur participation avait-elle été spontanée ou volontaire, mais n'avaient pas obtenu les résultats promis ou attendus ? Dans ce cas il est également probable qu'elles gardent encore le sentiment de regret de tant d'efforts d'énergies perdus. Le risque que leur participation actuelle ne soit pas efficace est alors grand.

### 9.3 La notion du temps / projection dans l'avenir et idée de « prévention » de la piste

Les populations acceptent généralement de participer à l'entretien de la piste, une fois qu'elles sont persuadées des effets bénéfiques immédiats ou probables de l'opération. Elles se comportent bien en sujets rationnels et savent calculer les intérêts économiques et sociaux qu'elles peuvent tirer des pistes, à court, moyen ou long terme. Les opérations dont les effets bénéfiques ne sont qu'à long terme rencontrent généralement peu d'enthousiasme chez les populations. Il est donc très important, pour que la participation soit effective, de travailler avec les populations à s'assurer d'une organisation et d'une gestion qui garantissent la pérennité ou la durabilité de l'opération.

### 9.4 Les enjeux politiques autour de la piste et les possibilités de récupération de l'action par les politiciens, ONGs, etc...

Pour que la participation soit pleine et efficace, il faut s'assurer que les populations ne disputent pas la possession de la piste avec aucune autre institution, organisation gouvernementale, non gouvernementale, religieuse etc... Les politiciens (députés, préfets, personnalité politique originaire du milieu...) et les ONGs, particulièrement sont à la recherche de notoriété et d'influence. La piste est un élément très prisé dans les slogans électoralistes.

Par exemple, une personnalité en quête de pouvoir peut soutenir l'entretien d'une piste (par une dizaine de coupe-coupe ou de houes, un sac de riz, des billets de banque, etc...) pour faire ensuite le principal slogan de sa campagne électorale, or dans ces conditions les biens offerts par le personnage font toujours l'objet de conflit entre les membres de la communauté à cause des difficultés à les répartir équitablement. Les ONGs font également descendre des populations rurales sur les pistes juste pour un réel besoin d'image qui sont leur pièce à conviction. Il faut donc faire attention, si les populations ont conscience de leur récupération, c'est – à – dire de leur

instrumentalisation, il est probable qu'elles soient timides à participer à l'entretien des pistes auxquelles nous les invitons.

### 9.5 La notion d'espace

L'espace dont il s'agit est celui qui positionne le village par rapport à la piste et la façon dont de par ce positionnement, un village s'approprie la piste. En quoi un tel espace peut – il favoriser, freiner ou faciliter la participation des populations ou des communautés à l'entretien des pistes ?

#### 9.5.1 Place du village sur la piste et la dynamique sur le tronçon

Tous les villages ne sont pas situés à égale distance de la piste. Il y a des villages qui sont situés tout près de la piste. Les habitants y exercent alors plus facilement des activités, surtout commerciales (installation de bois de chauffe, de charbons, moulin, produit de champs, aliments cuits, etc...) Il est également plus facile à ces habitants de gagner un véhicule pour se rendre en « ville ».

D'autres villages par contre sont éloignés, voire très éloignés de la piste ? Pour y avoir accès et se rendre en ville, les habitants de ces derniers villages doivent parcourir de long sentiers. Il arrive parfois que ces habitants se frayent un sentier secondaire, utilisés comme raccourci pour se rendre en ville ou au marché.

Dans ces conditions, ces habitants se sentent – ils concernés de la même façon par la piste que ceux des villages qui y sont situés tout près ? Et accepteront – ils facilement de prendre part aux travaux d'entretien de la piste ? Ainsi donc, de par la place d'un village sur une piste et sa dynamique sur le tronçon peut dépendre sa participation.

#### 9.5.2 Il y a aussi la notion des limites des terroirs

Pour nous, marcher ou rouler sur une piste n'a rien d'inquiétant ; on marche ou on roule sur un espace n'appartenant à personne, ou appartenant à tous. Mais la réalité peut être autre dans la campagne. La piste est en ses différents points, la propriété d'un individu, d'une famille, d'un clan, etc... La piste a occupé une portion de leur terre. Les habitants ont tendance à incorporer à leur terroir la partie de la piste qui passe sur leur terre. Le sentiment d'appropriation est alors grand et peut favoriser l'efficacité de la participation. Mais les habitants qui donnent directement sur une piste ne sont pas toujours les propriétaires de la portion de piste qui passe devant chez eux. Il peut même arriver qu'ils n'exploitent pas la bordure de la piste (pour installer leurs produits). En cas de conflit avec les propriétaire de terre qui forment cette bordure, leur participation à l'entretien de cette piste peut alors se révéler peu efficace si ces conflits internes ne sont pas résolus.

### 9.6 Le type de peuplement est l'autre facteur qui peut favoriser ou freiner la participation

Il s'agit du statut de résidence. Si les habitants d'un village donné forment un peuplement homogène, regroupant les gens de la même ethnie, le problème ne se pose pas vraiment à ce niveau.

Mais lorsqu'on a affaire à un village formé d'un peuplement hétérogène, c'est à dire avec des résidents issus de plus d'une ethnie, il devient nécessaire de distinguer leur statut foncier, les autochtones des immigrés, etc...

La qualité de la mise en valeur de l'espace que l'on occupe ou habite dépend souvent du statut de résidence. Quand on est autochtone ou propriétaire terrien, on se dit qu'on travaille pour soi et pour sa progéniture. Mais lorsqu'on est immigré et qu'on sait qu'on partira bientôt s'installer ailleurs, on peut se sentir peu concerné par les questions de développement du village, et la participation peut être moins efficace.

Il peut aussi arriver que dans un village au peuplement hétérogène, les habitants (surtout des communautés immigrées) se réclament d'une double chefferie : ils reconnaissent l'autorité du chef de village (d'une façon juste formelle pour vivre en sécurité) mais possèdent une organisation interne autour d'un membre de leur ethnie à qui ils tendent à obéir dans la pratique et qui exerce sur eux, plus que le chef du village une influence réelle.

#### 9.7 La chefferie et le niveau de pouvoir

L'animateur ou les agents de terrain doivent sérieusement tenir compte de l'organisation du pouvoir local. En général les populations sont organisées autour d'une chefferie, parfois hiérarchisée. On peut assister dans un même milieu (village) à l'influence d'un chef de canton, d'un chef de village, d'un chef de quartier, d'un chef de clan, d'un chef de terre, etc... Un chef ou un autre peut avoir plus d'influence sur une catégorie des habitants ou sur leur ensemble.

En terme de participation, un chef aura donc une force mobilisatrice plus qu'un autre. Il peut aussi exister un réel conflit de compétence entre ces différents niveaux de pouvoir, surtout quant il s'agit de traiter certaines questions concernant tout le village, comme celles du développement. Comme dans le cas de la double chefferie, les agents de terrain doivent identifier attentivement ces différents niveaux de pouvoir et les intégrer dans un processus plus coordonné qui facilite la participation de tous les habitants.

#### 9.8 Le niveau d'organisation des habitants

Il existe habituellement des structures traditionnelles à travers lesquelles s'effectue la mobilisation des paysans pour les travaux communautaires (construction de case et leur couverture, cultures, coupe de paille, etc...). Mais on assiste aujourd'hui à la formation des structures « modernes » de développement (CVD, groupements...). A travers ces différents types d'organisation, les paysans ont accumulé les expériences de travail communautaire. On doit donc les identifier dans le processus de participation, identifier leur fonctionnement, leurs relations internes..., et s'appuyer sur elles dans la mobilisation des populations pour l'entretien des pistes.

#### 9.9 La présence des leaders locaux (visionnaires)

Ce sont les enseignants, les fonctionnaires retraités, les infirmiers, prêtres, catéchistes, pasteurs, l'encadreur... Ce sont des personnes très écoutées par les populations, soit à cause de leur niveau d'instruction ou de culture, soit à cause de leur statut professionnel, économique... Il sont très influents, et même le chef du village n'hésite

pas à les consulter avant de prendre certaines décisions. Il faut composer avec eux, il sont considérés comme le trait d'union entre le village et la ville.

#### 9.10 Les jeunes dans le milieu

Une population villageoise composée en majorité de personnes âgées n'offre pas une participation aussi efficace qu'on le souhaiterait. La présence des jeunes dans un village est un atout précieux, et leur participation aux travaux d'entretien des pistes est alors très souhaitée.

#### 9.11 Le rôle des femmes

Selon les données du pré dénombrement réalisé par la Direction de la statistique Générale dans le cadre du prochain Recensement Général de la population et de l'habitant, il existe au Togo en moyenne 1,9 femmes par ménage. Les femmes constituent donc une ressource humaine capitale, et leur contribution dans les travaux d'entretien des pistes ne peut être négligée. Mais c'est également les femmes qui exercent partout au Togo, la quasi totalité des activités commerciales. Elles sont donc très attendues. Tout le problème reste de savoir comment faire participer les femmes : participent-elles habituellement aux réunions ? Le cas échéant participent-elles à la prise de parole et de décision ? Si non, comment y procéder ? Enfin l'animateur doit tenir compte de la division des tâches, c'est-à-dire des activités que les femmes peuvent réaliser dans les travaux.

#### 9.12 Le choix des membres

Le choix des membres du comité, peut également influencer la participation des habitants à l'entretien des pistes. Si ils sont désignés et imposés à l'ensemble par les leaders influents du village, par la chefferie etc..., il est très probable qu'ils ne sont acceptés par la communauté, parce qu'ils n'émanent pas de la volonté populaire et n'expriment pas les attentes de la communauté.

L'animateur ou les agents de développement ont pour rôle d'insister sur le profil d'un membre du comité, en décrivant les tâches et les différentes responsabilités que le comité doit assumer. Ensuite ils doivent laisser le groupe identifier en son sein les personnes requises à faire partie du comité.

### 10. AVANTAGES DE L'ENTRETIEN DES PISTES SELON L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE

#### 10.1 Technique

En toute saison, la piste a un bon niveau de service. Avec l'entretien courant manuel une dégradation aussi petite soit-elle est tout de suite arrêtée. Les ouvrages sont régulièrement surveillés.

#### 10.2 Economique

Après une réhabilitation, l'Etat pourra mettre 5 ans avant une intervention périodique sur des pistes à trafic important. Mais les ressources à engager lors de cette intervention sera moins important.



### 10.3 Social

- L'idée stéréotypée que la route est la chose de l'Etat est dépassée
- La cohésion sociale est renforcée
- Forte capacité de mobilisation des populations
- La notion du bien communautaire prend de la place
- Un partenariat s'instaure entre plusieurs acteurs qui favorise la culture de la concertation permanente
- L'organisation du travail communautaire rentre à nouveau dans les habitudes et occupe une place de choix pour l'autorité locale.

### 11. PERSPECTIVES

Il convient :

- de rendre plus opérationnel les structures participatives à l'entretien des pistes ; de maintenir la dynamique sociale créée ;
- de fournir au départ des lots de petits matériels d'entretien aux communautés et qui seront amortis et remplacés à travers l'appui des usagers ;
- d'impliquer davantage les populations riveraines dans les relevés des schémas itinéraires parce que ce sont eux qui vivent les pistes et qui savent parfaitement comment se comportent leurs pistes. Ce qui permettra de prévoir un bon entretien ;
- de former suffisamment les techniciens de l'Etat aux méthodes participatives afin de leur permettre de bien collaborer avec les communautés ;
- de sensibiliser les PME en BTP sur le partenariat qui existe entre l'Etat et les communautés et leur demander d'afficher de bonnes conduites dans les milieux.

## LE ROLE DES ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE DANS L'ORGANISATION DES TRANSPORTS AU CONGO (RDC). L'EXEMPLE DES ACTIONS DU PROJET DE DEVELOPPEMENT PROGRES POPULAIRE D'IDIOFA

**Zéphyrin M'PENE**

**Jacques CHARLIER**

*Centre interuniversitaire d'étude de la mobilité  
Belgique*

### 1. INTRODUCTION

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, le paysage des transports au Congo (R.D.C.) a sensiblement évolué, consécutivement à la disparition progressive effective des grandes entreprises publiques structurées ou à leur effacement pratique. Dans la plupart des provinces congolaises, le transport à longue distance est désormais assuré par des entreprises privées des secteurs formel et informel qui ont occupé des espaces laissés vacants par les grandes entreprises publiques précitées. Aussi l'Office National des Transports du Congo (ONATRA), la Société Nationale des Chemins de Fer du Congo (SNCC) et les Lignes Aériennes Congolaises (LAC) ont-ils perdu sensiblement de terrain par rapport aux acteurs privés.

Il convient cependant de souligner que l'émergence des transporteurs privés des secteurs formel et informel s'effectue dans des conditions précaires, car les infrastructures de transport sont dans un état lamentable. Les routes, les chemins de fer, les cours d'eau navigables et les aéroports souffrent d'un manque général d'entretien. Comment dans une telle situation, une grande entreprise peut-elle oser mettre en circulation ses matériels de transport ?

L'objectif de la présente contribution, qui reprend des éléments d'une récente recherche doctorale (M'PENE, 2000), n'est pas d'étudier tous ces problèmes de détérioration des infrastructures de transport, mais simplement de montrer comment certains acteurs privés du secteur formel tentent de s'organiser en vue d'assurer l'entretien des infrastructures de transport et l'évacuation des productions agricoles dans les régions où ils opèrent. Dans le cas présent, nous étudierons le fonctionnement d'une A.S.B.L. appelée «Développement Progrès Populaire d'Idiofa».

Le travail est structuré en deux grandes parties, la première générale et la seconde développant une étude de cas. Au premier point de la première partie nous exposerons le contexte général dans lequel évolue le secteur de transport au Congo ; nous verrons ensuite comment la libéralisation du secteur de transport a officialisé un modèle de cohabitation entre les secteurs public et privé et nous exposerons enfin comment se sont développées les activités de certains acteurs privés formels à l'heure de l'ajustement structurel. La seconde partie, elle-même divisée en trois points, présentera alors le rôle passé d'un de ces acteurs, le Développement Progrès Populaire d'Idiofa, dans l'organisation locale et régionale des transports au Congo, illustrant la situation observée au Congo avant la guerre civile actuelle.

## 2. LE CONTEXTE GENERAL DANS LEQUEL EVOLUE LE SECTEUR DES TRANSPORTS

A la suite de l'accession du Congo belge à l'indépendance politique, le 30 juin 1960, s'il est vrai que le pouvoir politique passe aux mains des Congolais, il n'est pas moins vrai que le pouvoir économique reste aux mains des étrangers. On aurait cru qu'un accord tacite avait été signé aux termes duquel la métropole abandonnerait l'administration et la gestion politique aux Congolais à condition que, pour l'essentiel, les entreprises industrielles et commerciales ainsi que les professions libérales demeurent le domaine réservé des ressortissants étrangers, principalement des ressortissants belges.

Très tôt, le cours des événements semble remettre cet accord tacite en question. On assiste partout au Congo à la volonté des Congolais de conquérir le pouvoir économique. Du côté du secteur privé, bien peu de gens paraissent avoir réellement pris conscience de l'ampleur de la revendication. La plupart du temps, on continue à justifier le maintien du statu quo en avançant un certain nombre d'arguments: la formation scolaire et universitaire des jeunes Congolais n'est pas très bien adaptée aux tâches qu'ils souhaitent. Néanmoins, dans un certain nombre de sociétés, de sérieux efforts sont entrepris pour envisager des solutions de délocalisation. Ainsi, on assista au rapatriement des capitaux vers leurs pays d'origine, à la baisse de la production et des exportations, à la diminution des recettes de l'Etat, au déficit budgétaire, à la diminution des investissements.

Devant cette demande de plus en plus pressante, l'Etat procéda partout à des nominations des cadres africains dans le secteur public et principalement à la tête des entreprises dont celles des transports. Avant que ces acteurs n'entrent effectivement en fonction, on assiste presque partout au Congo belge à des multiples troubles: mutinerie au sein de l'armée nationale congolaise, sécessions au Katanga et au Sud Kasai, rébellions au Kivu et au Kwilu.

Les entrepreneurs européens étant rentrés chez eux après ces désordres, l'Etat reste, par la force des choses, le seul agent appelé, d'une part, à mobiliser et à contrôler l'essentiel des investissements et, d'autre part, à organiser le secteur des transports en faillite. Il est ainsi confronté aux problèmes du maintien de l'ordre et du déficit des finances publiques. C'est pourquoi, il se contente d'une part, de réduire le nombre d'organes de gestion qui sont aussi les organes de coordination de transport et, d'autre part, de gérer ce qu'il y avait encore à gérer sans qu'une modification des structures ne soit faite et sans qu'un Plan directeur ne soit défini. Les infrastructures de transport qui ont été détruites entre les années 1959 et 1963, les magasins des pièces de rechange qui ont été pillés et détruits sont restés à cet état. On déplorait ainsi partout de nombreuses interruptions de trafic sur les lignes ferroviaires, fluviales et routières et l'allongement de la durée des voyages. (LEDERER, A. 1978)

Tous ces événements politiques ont eu des répercussions sur le secteur des transports. D'abord, face au délabrement des infrastructures de transport, les acteurs du secteur public de transport manifestaient une certaine réticence à assurer le service. Par conséquent, pour la première fois dans l'histoire du Congo belge, on assistait à la pénurie des denrées alimentaires dans certaines régions. A en croire Vellut, « la détérioration dramatique du frêle réseau de transport qui couvrait cet immense pays a

*puissamment contribué à la crise agricole actuelle ».* (VELLUT, J.-L. 1979). Ensuite au niveau de l'organisation même du secteur des transports, on a constaté l'instabilité des structures administratives, la multiplication des centres de décision et la confusion entre les organes de décision et de coordination.

En réaction contre toutes les forces centrifuges qui ont ébranlé les structures du pays héritées de la période coloniale et de la première République, la seconde République va se distinguer par une hyper-centralisation du pouvoir, par une pacification du pays, et par le rétablissement du pouvoir de l'Etat.

Ce rétablissement du pouvoir de l'Etat s'accompagne d'une extension marquée du contrôle sur les activités économiques et particulièrement sur les entreprises des transports. On assiste ainsi à la nationalisation des compagnies des transports.

En 1965, une convention est signée entre la Compagnie des Chemins de Fer des Grands Lacs et l'Etat congolais au terme de laquelle, la Compagnie prévoit l'abandon en faveur de l'Etat de ses concessions de transport et des immobilisations correspondantes.

En 1967, la Société congolaise des Grands Lacs devenue l'Office Congolais des Chemins de Fer des Grands Lacs, société d'économie mixte, assure la gestion du réseau pour compte de la République Démocratique du Congo.

Le 18 février 1967, l'ancienne Compagnie Maritime du Congo crée une flotte marchande congolaise dont l'Etat est majoritaire à concurrence de 60%. (HUYBRECHTS, A. 1970)

Dans un pays où le pouvoir économique était entre les mains de l'Etat<sup>36</sup> comme au Zaïre, l'existence de plusieurs entreprises de transport concurrentes constituait un frein aux efforts de l'Etat pour élaborer une politique cohérente des transports. C'est ainsi que, toutes les Compagnies des chemins de fer tant privées que publiques existant avant 1971, seront réunies au sein de la Société Nationale des Chemins des Fers Zaïrois (S.N.C.Z.), créée par la loi n° 74-027 du 2 décembre 1974.

La SNCZ est chargée de la construction et de l'exploitation des Chemins des fers, des services connexes ou accessoires aux activités de transport. Pour mener à bien la mission qui lui est confiée, la SNCZ a divisé ses exploitations en trois régions servant à identifier les réseaux, à savoir : le réseau Sud qui comprend l'ex- K.D.L., le réseau Est qui regroupe les lignes de l'ex- C.F.L., le réseau Nord constitué par les lignes de l'ex- Vicongo. Cependant, le réseau Ouest (constitué de l'ex- C.F.M. et de C.F.M.K) est resté sous l'exploitation de l'ONATRA. La SNCZ pour sa part, assurait la gestion de 5.228 km des voies principales, dont 858 km électrifiées.

Le réseau navigable intérieur, long de 12.718 km, est confié à un organisme officiel : l'ONATRA, créé en 1971.

A l'exemple de la SNCZ, l'ONATRA est une entreprise publique autonome à caractère industriel et commercial. Il regroupe la gestion des ports maritimes, des ports de

1. Le 27 Octobre 1971, la République Démocratique du Congo devenait la République du Zaïre. Les Congolais devenaient des Zaïrois, les villes et les centres importants étaient débaptisés, les provinces devenaient des Régions, etc.

l'intérieur et des voies fluviales. Il exploite également un chantier naval et quelques ateliers qui s'occupent de l'entretien de son matériel.

Le réseau aérien intérieur est exploité en monopole par Air Congo, devenu Air Zaïre depuis 1971.

Quant au réseau routier, il est géré par l'Office des Routes, organisme public créé par l'ordonnance-loi du 26 mars 1971. Sa mission est d'assurer l'entretien et l'amélioration du réseau routier du Zaïre, soit par des conventions passées avec des entreprises privées, soit par une Régie de l'État.

Du point de vue de l'entretien de différents réseaux, plusieurs organismes furent créés en remplacement de ceux qui existaient pendant la période coloniale. Il s'agit par exemple de la Régie des Voies Navigables (R.V.N) qui a en charge tous les travaux hydrographiques, du balisage et de l'infrastructure des ports. Elle est également chargée de renseigner les usagers sur l'état des voies et les hauteurs d'eau.

Au niveau du bief maritime, l'entretien est aussi assuré par la Régie des Voies Maritimes (R.V.M.), organisme autonome, créé en 1971, qui avait à sa charge tous les problèmes d'entretien et d'infrastructure portuaire dans la partie maritime du fleuve.

Au niveau aérien, c'est à la R.V.A. que revient la charge d'entretenir les différentes infrastructures aériennes, notamment les aéroports.

En 1974, à la suite de la crise engendrée par la hausse du prix de pétrole de 1973, on assiste à l'effondrement des prix des matières premières; principales sources des recettes de l'Etat. L'Etat devient incapable d'initier d'autres projets de développement. Il essaie d'abord d'atténuer les effets de la crise grâce aux emprunts qu'il obtient de l'extérieur auprès du capital financier international. Malgré cet emprunt, l'Etat ne parviendra pas à relancer la dynamique des secteurs de production et particulièrement celui des transports. La situation se détériore; les remous populaires commencent à se faire entendre.

Pour tenter de s'en sortir, l'Etat, grâce à son code des investissements de 1969 tente d'attirer les investisseurs étrangers dans le secteur des transports dans le but de compenser l'insuffisance des moyens financiers qu'il a consentis dans ce secteur. En plus, l'Etat envisage plusieurs solutions parmi lesquelles il y a lieu de citer la zaïrianisation des entreprises qui sont restées jusque là entre les mains des étrangers en vue d'assurer, de façon autoritaire, une redistribution des actifs du capital étranger au bénéfice d'une petite minorité des personnes appartenant à un cercle très fermé proche des tenants du pouvoir. En 1975, l'échec est patent et, ce malgré les mesures de rétrocession et de radicalisation.

Face à l'échec de la politique qu'il a conduite lui-même et dont la fragilité vient d'apparaître au lendemain de la crise de 1973, le Président de la République se replie sur lui-même et s'entoure de la petite bourgeoisie issue de la politique de zaïrianisation dont il est le formateur. Le pouvoir devient de plus en plus personnalisé et fort.

Au niveau des transports, on assiste dans les faits, à une déréglementation du système de monopole par la démission des pouvoirs publics, à la dégradation des infrastructures routières, fluviales, ferroviaires et aériennes. Par conséquent à partir de

1976, le système de transport basé sur le monopole est en faillite; l'offre publique devient insuffisante, on assiste de plus en plus à l'émergence des acteurs privés.

Quoique devenus majoritaires, ces transporteurs privés sont restés en marge de la législation en matière des transports dans la mesure où officiellement, aucun texte n'autorisait l'exercice de la profession des transporteurs sur les lignes nationales. L'Etat continuait à garantir le monopole d'exploitation pour les entreprises publiques. Ce qui signifie que ce recours aux transporteurs privés a finalement été plus subi que voulu.

### 3. LA LIBERALISATION DES TRANSPORTS COMME ACTE D'OFFICIALISATION DU MODELE DE COHABITATION :1977 A 1989

La crise qui commença après le choc pétrolier de 1973 fut généralisée au cours de cette période au point que l'économie du Zaïre dévoila ses grandes faiblesses à tous les niveaux. Cette crise entraîna des conséquences graves sur les structures de production et particulièrement dans le secteur des transports.

Elle imposa des limites au modèle de monopole de service public en matière de transport.

La première limite du modèle des entreprises publiques de transport au Zaïre tient aux difficultés mêmes qu'il a à se pérenniser. Ainsi depuis plusieurs années, on constate que le processus de dégradation de l'offre qui est à l'œuvre de manière irréversible, condamnait les camions de transport publics à l'immobilisme et forçait les usagers à trouver d'autres modes de déplacement. Par ailleurs cette dégradation a aussi ouvert le champ aux transporteurs privés, ce qui constituait une sérieuse entorse au modèle de monopole public qui prévalait.

La seconde limite du modèle du monopole est liée au fait que l'Etat est fatigué de voler toujours au secours des entreprises de transport à l'aide de subventions, nécessaires pour couvrir l'achat de matériel ou la couverture de dettes lorsque la situation financière devient insoluble.

D'autres limites sont d'ordre classique et sont dues aux défauts de gestion des pièces détachées et délais d'approvisionnement, à l'inadaptation de certaines caractéristiques des matériels importés qui accentue les risques de panne, etc.

Face à tous ces éléments qui limitèrent la performance des entreprises publiques de transport et où le modèle de monopole public de transport à se pérenniser, on assista au développement de la contestation sociale. Devant cette situation, la marge de manœuvre de l'Etat était étroite. C'est pourquoi, après hésitation, il a fini par libéraliser le secteur des transports.

La libéralisation décidée en 1977 avait pour objectifs de briser le quasi-monopole dont jouissaient les entreprises du secteur public afin de maximiser le rendement social à travers une saine concurrence (MAKETA, L., 1984). C'est ainsi l'Etat supprima les subsides qu'il accorda à toutes les entreprises, celles-ci devant équilibrer elles-mêmes leurs comptes.

Dès ce moment, il semblait s'imposer au Zaïre une logique informelle comme solution à la crise du secteur des transports. Depuis lors, les acteurs privés du secteur formel et

informel ne cessent de se renforcer et, au point que le secteur des transports semble même échapper au contrôle des pouvoirs publics.

#### 4. LE DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES DES ACTEURS PRIVES A L'HEURE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

La plupart des pays d'Afrique connaissent, depuis plusieurs années des difficultés économiques. Devant leur incapacité de redresser la situation, le F.M.I. leur propose une assistance financière conditionnée par l'exécution des programmes dits d'ajustement structurel considérés comme les seuls remèdes capables de les sortir de la crise.

Au Zaïre, les premières mesures d'ajustement structurel ont été prises dans les années 1976-1977 dans le cadre des plans de redressement économique et financier corrélatifs aux réaménagements successifs de la dette publique. Comme les résultats furent insuffisants, le F.M.I. et la B.M. décidèrent d'envoyer leurs propres experts au Zaïre afin de faire appliquer leurs mesures.

Après une petite amélioration survenue entre 1979 et 1980, les déséquilibres extérieurs et budgétaires se sont aggravés à tel point que le F.M.I. dut intervenir en 1983 avec un autre plan de stabilisation: un programme d'ajustement structurel étalé sur 25 mois et contenant des mesures de libéralisation des prix, d'instauration d'un taux de change flottant (ce qui provoqua une dévaluation immédiate de 77,5 %), de libéralisation du commerce extérieur et de réduction draconienne des dépenses publiques.

Ces mesures eurent des répercussions sur les transports. C'est dans le cadre de ces mesures que certaines entreprises publiques furent privatisées ou restructurées.

Parmi les sociétés restructurées ou privatisées, on citera la SNCZ qui a vu une partie de son exploitation confiée à une société privée: la SIZARAIL (Marchés Tropicaux, 1997). Parmi les entreprises de transport qui étaient à restructurer, on citera la Compagnie Maritime Zaïroise (CMZ), l'Onatra, la Régie des Voies Fluviales (RVF), l'Air Zaïre, City Train (transport en commun) et la Société Nationale d'Assurance (SONAS).

Cette volonté de l'Etat de se désengager vis-à-vis de certaines entreprises publiques eut pour conséquence la détérioration des infrastructures des transports qui a causé l'insuffisance de l'offre publique en matière des transports.

Face à cette situation, les réponses de la population ne tardèrent point.

Au niveau rural, on assista à l'émergence d'une conscience locale parmi les habitants des villages qui essaient de prendre en charge certains travaux abandonnés par l'Etat. Il s'agit entre autres des travaux d'entretien des routes et des constructions des ponts.

Deux motivations principales animent ces populations: sortir leurs villages de l'enclavement dans lequel ils se trouvent faute des infrastructures de transport; ouvrir leurs villages à la circulation afin qu'ils puissent écouler leurs productions agricoles, faire étudier leurs enfants, fréquenter les dispensaires ou les hôpitaux, etc.

C'est au nom de ces deux principes fondamentaux que la population du Zaïre a pris la relève d'un Etat qui n'existe presque pas ou d'un Etat incapable d'assumer ses obligations et ses devoirs vis-à-vis de la population afin de s'occuper de l'entretien des

routes et du transport des marchandises. Nous citerons à titre indicatif les associations suivantes: ACTION MATEKO, EYOR, BIBI, D.P.P., etc.

Au niveau urbain, on assiste à l'éclosion des initiatives privées tant individuelles que collectives et cela parmi les populations nationale ou étrangère. Ainsi par exemple, au niveau des transports routier et fluvial, selon les résultats des enquêtes menées entre 1986- 1990 à Kinshasa, plus des 200 transporteurs fluviaux et plus des 500 transporteurs routiers s'occupent des transports des marchandises pour l'approvisionnement de la seule ville de Kinshasa (TOLLENS, E.1994)

Au niveau de transport aérien on ne cesse de dénombrer de mois en mois des nouvelles compagnies privées qui font leur apparition sur le sol du Zaïre. A la fin des années 90, on pouvait dénombrer plusieurs compagnies parmi lesquelles nous citerons à titre indicatif les suivantes :

1. P.A.I. (Pride African International)
2. Shabair
3. Scibe Zaïre
4. M.A.C. (Miabi Airways Service)
5. A.C.S. (Air Charter Service)
6. T.S.A. (Trans Service Air lift)
7. B.C.F. (Business Cash flow Fret)
8. Compagnie Swaelen
9. Brousse Air
10. Blue Airline Aviation Freight
11. V.A.C. (Virunga Air Charter)

Au niveau des activités connexes aux transports, on dénombre aussi plus des 200 agents transitaires en dehors des transitaires reconnus officiellement notamment la Socopao, Zaïre Conteneurs, Damseaux, etc.

Malgré la bonne volonté qui anime ces nouveaux acteurs, leurs initiatives sont de plus en plus bloquées par l'Etat moribond qui cherche, par tous les moyens à rétablir son autorité. Cette recherche de légitimité se fait à partir de certains points d'activités: marchés, ports, villages, aéroports, par des ponctions illégales abusivement appelées taxes. C'est pourquoi, dans des milieux ruraux, ces initiatives s'expriment parfois difficilement et n'apparaissent le plus souvent que dans le contournement des lois. Peut-il en être autrement? C'est dans ce contexte que le D.P.P. est devenu aussi entrepreneur dans le secteur des transports.

#### 5. LE DEVELOPPEMENT PROGRES POPULAIRE D'IDIOFA (D.P.P.)

##### 5.1 Présentation du cadre d'étude

Le Développement Progrès Populaire (D.P.P.) est une A.S.B.L. du diocèse d'Idiofa. Ce dernier est situé à 630 km à l'ouest de Kinshasa.

Avec une superficie de 39.229 km<sup>2</sup> et une densité de 25,5 habitants/ km<sup>2</sup>, le diocèse d'Idiofa a une population totale estimée à environ 2 millions d'habitants. Ces populations sont regroupées au sein des 35 paroisses réparties en 5 doyennés.

Le diocèse d'Idiofa est comme un gros essaim accroché à la rivière Kasai, qui, au nord comme à l'est, le borde sur environ 500 km. Toutes les rivières du diocèse sont affluents directs de la rivière Kasai ; elles suivent une direction sud-nord et ont l'entière de leur bassin dans le diocèse même, sauf la Loange qui a sa source en Angola, tout comme le Kasai (au plateau de Lunda) (RIBEAUCOURT, J.M., 1997). Des forêts-galeries entourent les cours d'eau surtout dans le nord et le centre.

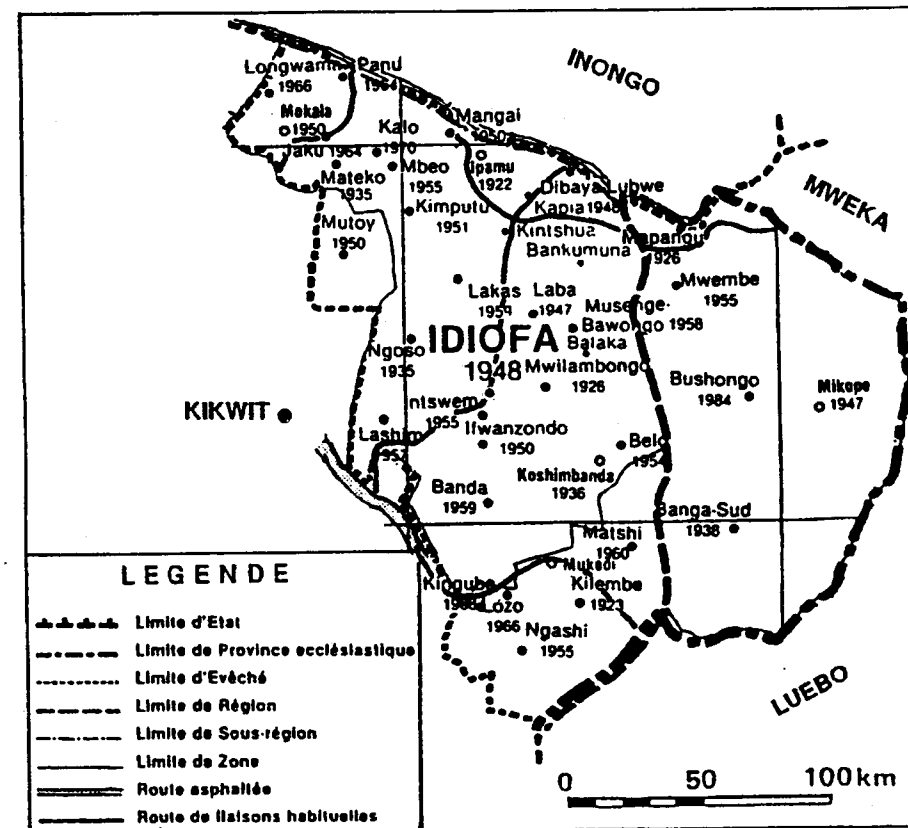
Au niveau administratif, le Diocèse d'Idiofa dépend de deux provinces civiles et est ainsi soumis à deux fuseaux horaires différents.

La province de Bandundu au sud-ouest de Kinshasa et plus particulièrement le District du Kwilu comprend :

- le Territoire d'Idiofa (superficie 18.632 km<sup>2</sup>) au centre et au nord, avec 12 secteurs et 4 cités, correspondant aux paroisses Mwilambongo, Ngoso, Laba, Idiofa, Ifwanzondo, Intswem, Lashim, Musenge-Bawongo, Lakas, Ipamu, Dibaya-Lubwe, Mangai I, Kimputu,
- Mangai II, Koshibanda, Belo, Banda, Mateko, Mokala, Mutoy, Mbeo, Panu, Jaku,
- Longwama, Kalo.
- le Territoire de Gungu (superficie 4.070 km<sup>2</sup>) au sud avec 4 secteurs et les paroisses de Kilembe, Ngashi, Matshi, Lozo, Kinguba.
- le Territoire de Bulungu (superficie 1.576 km<sup>2</sup>) au nord-ouest, fractions de 2 secteurs correspondant aux paroisses de Mutoy et une partie de la paroisse de Mateko.

La province du Kasai-occidental, District du Kasai qui comprend le Territoire d'Ilebo (superficie 14.911 km<sup>2</sup>) à l'est 3 secteurs et paroisses correspondant aux paroisses Mapangu, Banga-Sud, Mikope, Mwembe, Bushongo, entre la Loange et le Kasai.

## DIOCESE D'IDIOFA



Depuis que la crise est devenue aiguë, la plupart des missions ou des diocèses ont, en plus de leurs activités habituelles, créé des structures de développement dont le but n'est pas seulement d'aider les populations des environs de leurs missions ou diocèses à s'insérer dans les circuits économiques ou sociaux, mais surtout à surmonter eux-mêmes la crise sans trop de difficultés. Ils sont ainsi amenés à entretenir des routes et à faire du transport des marchandises.

Ces initiatives de développement loin de se limiter aux missions catholiques et à leurs diocèses se retrouvent également au niveau de certaines églises: protestantes, kimbanguiste, etc.

Dans le cadre du Programme de restructuration et de la relance des activités de l'Office des Routes en 1991, des accords de sous-traitance ont aussi été signés entre l'Office des Routes et certains diocèses pour la réhabilitation, l'entretien ou la construction de certaines routes. Parmi ces diocèses, nous citerons principalement les diocèses suivants: diocèse de Luebo qui s'occupe de l'entretien de 121 km de la route Bulungu-Luebo, le diocèse de Mweka qui a à sa charge l'entretien de 228 km de routes allant de Luebo à Ilebo et le diocèse de Kananga qui a à sa charge l'entretien de la route Mwamba -Mbuji-Mashala soit une distance de 87 km. Pour ce qui est des diocèses du Kasai Oriental, on retiendra essentiellement le diocèse de Kabinda qui s'occupe de 145 km des routes allant de Kabinda-Kapatamina et de Kifuse-Lukolela (Office des Routes, 1992), le diocèse d'Idiofa qui s'occupe de l'entretien des routes nationales zébrant son territoire.

## 5.2 Origine et histoire

Le D.P.P. est une organisation régionale de développement issue de l'Eglise catholique du Diocèse d'Idiofa dans la Province de Bandundu. Créée en 1965 à Jaku dans le Bandundu sous forme d'une coopérative à l'instigation des RR.PP. Ribeaucourt Jean-Marie et Kasai Vincent de la Congrégation des Oblats et de Lepina Nestor, enseignant, son but était l'encadrement des populations dépendant de la mission catholique de Mateko.

Par encadrement, les initiateurs du D.P.P. entendaient la sensibilisation des populations à s'adonner à l'élevage des bovins, des ovins, à la culture des grands champs dans le but d'éviter des pénuries alimentaires et de se protéger contre des éventuelles maladies liées à la malnutrition et à entamer des travaux d'utilité publique (RIBEAUCOURT, J.M, 1997)

Avec le temps, la coopérative obtint l'aide financière étrangère notamment de Misereor, de l'Oxfam, d'Entraide et fraternité, de S.O.S. Faim et de l'Office Belge de Coopération (O.C.D.). Dès lors la coopérative cessa d'appartenir à une mission pour devenir une coopérative du diocèse avec comme siège social Idiofa.

## 5.3 Les objectifs du D.P.P.

Les objectifs du D.P.P. sont d'une double nature:

a. Au point de vue social, le D.P.P. s'occupe de l'encadrement des jeunes filles en matière de couture. Pour ce faire, il a installé plusieurs centres sociaux dans trois pôles différents: un centre à Mateko, un autre à Koshibanda et un troisième à Mutoy; tous situés aux chefs-lieux des missions du diocèse d'Idiofa.

b. Au point de vue économique, le D.P.P. aide la population à découvrir « que le chemin du bien-être ne passe pas d'abord par une redistribution plus équitable des biens, mais par une augmentation de leur nombre et la création de nouveaux canaux leur permettant de mieux circuler » (HALL, E., 1989)

Quant au fonctionnement du D.P.P., trois niveaux sont à distinguer. Le niveau local qui apporte un soin particulier à l'animation et au regroupement des initiatives personnelles orientées vers l'initiative coopérative. Il comprend les Périmètres d'Animation Rurale (P.A.R.). Sur le terrain ces P.A.R. correspondent à des paroisses. Le niveau régional a pour rôle de coordonner les P.A.R., leurs activités et leur animation.

C'est à ce niveau que s'opère aussi l'essentiel des sessions de formation et des réunions. Ce niveau est constitué des Centres d'Expansion Régionaux (C.E.R.) ayant chacun des extensions dans les collectivités avoisinantes. Il y en a 5 au total. Le niveau central situé au chef-lieu du diocèse à Idiofa, abrite le siège exécutif du D.P.P. C'est à ce niveau que sont assurés la coordination centrale, l'étude des actions corollaires et les contacts avec les organismes étrangers ou nationaux de développement (MASHINI, D., 1994).

A partir de 1980, le D.P.P., stimulé par ses succès, va installer les bases d'une structure d'animation rurale. Ainsi naîtront des communautés villageoises comme structure d'intervention. Par ailleurs, après avoir fait germer l'idée du développement communautaire, le D.P.P. évoluera dans ses actions à travers l'élaboration des plans quinquennaux de développement. Le premier plan quinquennal (1969-1974) avait pour but d'assurer la promotion des infrastructures socio-économiques centrales et régionales. Le second plan (1974-1979) se proposa d'autres objectifs tels la réorganisation des structures d'animation du progrès populaire et la redéfinition des positions vis-à-vis de l'Etat (intégrer au maximum l'action dans les plans nationaux, régionaux ou sous-régionaux mis progressivement au point dans les structures légalisées et dans l'animation nationale) et vis-à-vis des organismes d'assistance. Le troisième plan, (1979 -1984) et le quatrième programme (1984-1989)<sup>37</sup> se sont attelés à l'entretien et à la construction des ouvrages d'art.

## 5.4 L'interaction du D.P.P. avec son environnement

Grâce à ses actions dans l'entretien des pistes et dans la construction des bacs, le D.P.P. a été et reste actuellement un acteur principal du développement dans les milieux ruraux du diocèse d'Idiofa. Parmi ces actions, nous pouvons, pour la seule région de Mateko citer, l'ouverture de la route Mateko- Idiofa passant par Kab-kab qui n'était plus fonctionnelle depuis 1960. L'ouverture de cette route permet aux missionnaires de Mateko et à tous les commerçants de la région qui veulent rejoindre Idiofa de passer directement par Kab-kab sans transiter par Sedzo ou par Olenge. On pourra aussi citer l'ouverture de la route directe entre Mipene-Mokala et la construction des ponts de Piopio sur la route Kalo-Mangai, le pont de Kumukari, le pont d'Ivanga, l'aménagement de la route entre Bisey-Mpum et Magney, de celle entre Musele et Panu et de la route d'Oka. (RIBEAUCOURT, J.M.1997)

De 1971 à 1992, le D.P.P. a construit 206 ponts totalisant 1.077 mètres linéaires et aménagé des milliers de kilomètres de routes.

<sup>37</sup> Depuis 1989, le D.P.P. n'ayant plus ses succès d'antan a été amené à ne plus travailler selon des plans. Actuellement ce sont des actions ponctuelles qui sont réalisées dont la plupart sont centrées sur l'élevage ainsi que sur l'entretien et la construction des ouvrages d'art.

Tableau 1: Ponts réalisés par le D.P.P. de 1971 à 1986

Nombre de ponts	Longueur en mètres linéaires	Caractéristiques
9	32	en pierres
34	306	en béton armé
3	58	avec poutres en fer
3	11,5	avec châssis de camion
8	297	grands ponts « accrow »
149	372,5	buses armés

Source: RIBEAUCOURT, J.M., 1997, p. 507

### 5.5 Faiblesses des actions du D.P.P.

En dépit de l'effort d'encadrement que le D.P.P. a déployé, il est critiqué du fait qu'il a limité ses actions au seul diocèse d'Idiofa, privilégié les investissements économiques et négligé d'être plus proche de la population villageoise (HALL, E., 1989). En plus, la gestion n'a pas été celle préconisée par les Allemands basée sur la rigueur et le travail. Actuellement, le D.P.P. est loin de répondre aux attentes de la population tant du diocèse d'Idiofa que d'ailleurs et par conséquent n'est plus un acteur du développement au sens que voulaient les promoteurs Allemands et la population du diocèse. Le nombre des vaches a sensiblement diminué faute des soins adaptés, la gestion est assurée par des personnes non compétentes mais appartenant au cercle fermé de l'évêché.

Face à cette dispersion, on ne sait finalement pas ce qui constitue l'activité principale de l'entreprise et ce qui est une activité secondaire.

## CONCLUSION

A la fin de cette analyse, nous nous interrogeons sur les performances du D.P.P. et sur son avenir. En effet, toutes les initiatives prises par le D.P.P. confortent, comme le dit Peemans, la « nécessité d'une reconnaissance progressive de ce qu'il existe une alternative à la modernisation lourde, comme seule voie de développement » (PEEMANS, J-PH., 1997). C'est en regardant différemment ces initiatives des acteurs locaux qu'on dira qu'il n'y a pas une voie unique de développement et que ce dernier ne peut pas seulement se concevoir en termes d'accumulation ; le développement, c'est aussi tenir compte des besoins réels de la population, de leur contexte socio-culturel, de leur mentalité et de leurs initiatives. C'est dans cette perspective que nous estimons que le D.P.P. a effectivement un avenir dans le cadre du développement de sa région.

Par ailleurs, on peut supposer que les discours sur l'incapacité de l'Afrique en général et du Congo en particulier à se convertir au système économique et social diffusé par les théoriciens de la modernité est une projection de l'incapacité des sociétés occidentales à rompre avec un modèle qui, fondamentalement, n'a rien de viable mais que l'on est condamné à subir comme une fatalité sans être en mesure d'imaginer les alternatives efficaces et susceptibles de mobiliser l'ensemble des acteurs et des mouvements sociaux. (ELA, J-M., 1998)

A côté de ce dynamisme, nous pouvons relever également les limites à la fois institutionnelles, financières et économiques comme autant d'obstacles au redéploiement des activités des acteurs privés à la manière du D.P.P.

Pour terminer, disons que, compte tenu du dynamisme actuel du D.P.P. comme des autres acteurs privés en matière d'entretien des infrastructures de transport, il est impensable que l'Etat puisse demeurer le seul acteur en la matière. En vertu du principe de la décentralisation et de subsidiarité, l'Etat congolais doit se limiter à définir le plan de transport conformément à ses options du développement. Les travaux d'entretien voire de construction de nouvelles infrastructures de transport ainsi que la gestion de certaines entreprises doivent être cédés aux acteurs privés. Dans cette perspective, la construction et l'entretien des routes locales reviendraient aux collectivités locales. Celles-ci peuvent effectuer ces travaux soit par sous-traitance, soit en collaboration entre les paysans, les commerçants, les industriels, les enseignants ou les missionnaires, soit seules en engageant des cantonniers. Au niveau des routes d'intérêt national, nous préconisons la même collaboration entre tous les acteurs de la vie économique et sociale du pays.



## NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- CALLAGHY, T.H. (1989), « La dette extérieure du Zaïre » in Pile et Face. Bilan de la coopération », (éd.), Bruxelles
- ELA, J.-M. (1998), Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire. Les défis du « monde d'en bas », Ed. L'harmattan, Paris
- GODARD, X.(éd.) (1996), « Quel modèle des transports collectifs pour les villes africaines ? Cas de Brazzaville et de Kinshasa » Politique africaine, Paris
- HALL, E. e.a. (1989), Identification et évaluation des associés organisationnels potentiels. Bandundu central, Zaïre, Rapport, Université d'Arizona
- HUGON, PH. (1993), L'économie africaine, Ed. Découvertes et Repères, Paris
- HUYBRECHTS, A. (1970), Transports et structures de développement du Congo. Etude du progrès économique, Ed. La Haye, Mouton
- LEDERER, A. (1978), « L'évolution des transports à l'ONATRA durant les années 1960 à 1977, A.R.S.O.M, Bruxelles
- MAKETA, L. (1984), Structures, coûts, politiques de transport, développement et cas des transports terrestres en République du Zaïre (1960-1983), Thèse de doctorat en économie, R.U., Gand
- M'PENE, N.Z. (2000), La problématique de l'intégration économique par les transports au Congo (R.D.C.), Thèse de doctorat en Etudes du Développement sous la direction des Professeurs M. Norro et J. Charlier, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- MUNKENI, L. T. (1994), « Le règne de l'informel dans une économie prise en otage. Notes de conjonctures, Kinshasa
- PEEMANS, J.-PH. (1997), Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique, Ed. L'harmattan, Paris
- RIBEAUCOURT, J.M. (1997), Evêque d'une transition. René Toussaint, Ed. Baobab, Kinshasa
- TOLLENS, E. e.a. (1994), Nourrir Kinshasa, Ed. Cleo, Leuven
- VELLUT, J.L. (1979), Histoire de l'Afrique, Cours dispensé à la Faculté des Lettres, UCL, Louvain-la-Neuve

## PERFORMANCES DES MODES DE TRANSPORT ET SATISFACTION DES BESOINS DES PAUVRES, CAS DE DAKAR

Cissé KANE  
Université de Genève  
Suisse

Xavier GODARD  
INRETS, CODATU, SITRASS  
France

## 1. INTRODUCTION

Les transports collectifs dakarois participent de façon significative à la satisfaction des besoins de mobilité des populations. Mais, minibus (Cars rapides et Ndiaga Ndiaye), autobus de Dakar Dem Dikk (DDD), train urbain et autres taxis collectifs ne sont pas toujours aisément accessibles pour les populations dites pauvres. De taille et de capacités différentes, ces modes oscillent entre public et privé, entre formel et informel avec des stratégies contrastées et des logiques spécifiques qui, parfois, pénalisent lourdement les populations aux faibles ressources, dans leur accès à la ville. Cette situation tient certes d'un problème de niveau de vie des populations pauvres, mais aussi des conséquences des logiques d'exploitation des ces principaux opérateurs. Elle pose en tout cas le problème du rôle de la mobilité dans la cohésion sociale.

Dans cette communication, nous tenterons d'analyser le statut, les performances et les mécanismes d'exploitation des modes de transport collectifs de Dakar et leurs conséquences sur la mobilité des pauvres, en insistant principalement sur les minibus et les bus de DDD. Ceci nous permettra d'identifier éventuellement des solutions pour mieux prendre en compte les populations pauvres dans les transports. Auparavant, nous analyserons successivement les conditions financières d'accès des populations dites pauvres à la mobilité, puis les logiques spatiales (organisation de l'espace dakarois) qui ne manquent pas d'imprimer leur marque sur les difficultés de mobilité des populations pauvres.

## 2. LES CONDITIONS DE MOBILITE DES PLUS PAUVRES

Plusieurs études ont montré qu'une proportion très importante des populations dakaroises n'ont pas accès aux modes motorisés pour leurs déplacements réguliers. Les plus pauvres ont un accès moindre aux transports motorisés et se déplacent encore plus à pied. Ce qui limite considérablement leur accès à la ville et pose le problème de la dimension sociale de la mobilité, comme l'ont montré les résultats de l'étude sur la mobilité des pauvres à Dakar (1996), ainsi que ceux de l'Enquête sur la Mobilité, le Transport et les Services Urbains dans la région de Dakar (EMTSU) en 2000.

L'analyse exploratoire sur la mobilité des pauvres à Dakar a été réalisée en 1996. Son objectif principal, qui s'inscrivait dans le contexte de préparation de l'EMTSU, était d'apporter un éclairage sur l'impact des transports sur la pauvreté et d'identifier les arbitrages des ressources individuelles et collectives face à la mobilité. C'était une enquête quantitative et qualitative (semi-ouverte) auprès d'une centaine d'habitants de



Dakar, Pikine et Rufisque, focalisée essentiellement sur la mobilité des enquêtés (modes utilisés, destinations, rythmes, coûts) et leur opinion sur les transports à Dakar.

Après l'identification d'un certain nombre d'indices sur la base du seuil de pauvreté fixé par la Banque Mondiale à 5160 FCFA par personne et par mois à Dakar, plusieurs groupes d'actifs considérés comme pauvres ont été sélectionnés (cireurs, laveurs de véhicules, vendeurs ambulants, apprentis, personnel de maison, restauratrices de rue, etc.). Le critère de la propension de la marche à pied sur de longues distances a aussi été pris en compte.

Ces critères ont davantage orienté la recherche vers les pauvres les plus actifs que vers les pauvres inactifs (immobiles ?). Des populations initialement considérées comme pauvres se sont révélées avec des revenus substantiels (comme les restauratrices de rue avec plus de cent mille FCFA mensuels). En outre, l'étude s'est heurtée à la difficulté d'évaluer les revenus ainsi que les dépenses de transport. Le caractère aléatoire de ces revenus, la diversité des sources et l'irrégularité des dépenses (logement, nourriture, transport, aumône, dons, dépannages, etc) expliquent aussi cet état de fait. Quelques résultats principaux de l'étude, que nous présentons ci-après permettent d'illustrer notre propos.

Des disparités importantes existent au niveau des dépenses de transport. Un pourcentage élevé des personnes interrogées (19 %) dit se déplacer gratuitement soit en marchant exclusivement, soit en utilisant les connaissances dans le secteur des transports. Au total 44% ont une part de dépenses de transport équivalente à 10 % de leurs revenus et seulement 12% dépassent la barre des 30% de leur revenus dépensés pour le transport. La cherté des transports collectifs a été notée par les populations avec comme conséquence la non disponibilité de ressources financières pour honorer les déplacements sociaux. Ceci limite leur mobilité extra professionnelle aux déplacements de voisinage, réalisés à pied, d'autant plus que seuls les élèves fils de fonctionnaires, les fonctionnaires et les corps habillés bénéficiaient des tarifs préférentiels de la SOTRAC (Société des Transports en Commun du Cap Vert).

Les résultats de l'étude ont aussi montré la complexité des relations entre profils de mobilité et revenus. La marche à pied exclusive est essentiellement le fait des personnes aux plus faibles ressources (11 sur 14 de ceux qui gagnent moins de 15 000 FCFA par mois), alors que les personnes aux revenus les plus élevés ont un accès beaucoup plus significatif aux transports motorisés. Mais, pour plusieurs raisons (proximité, souci d'économie, ressources disponibles, contraintes physiques de distances, etc.), ces groupes adoptent tous des stratégies mixtes de déplacement avec un usage faible des transports collectifs, limité aux besoins 'indispensables' (principalement un aller et retour par jour). Ainsi, quatre grands groupes ont été identifiés : les piétons exclusifs (38%), les usagers réguliers de modes motorisés (28%), les usagers de modes motorisés se déplaçant à pied dans la zone d'activité (18%), les usagers de motorisés se déplaçant à pied en dehors de la zone d'activité (16%).

La marche à pied est pratiquée par la grande majorité des personnes interrogées et pour tous les types de motifs. Elle est pratiquée dans des conditions particulièrement pénibles avec l'absence ou la colonisation des trottoirs, la forte présence de l'élément

sableux, la présence des eaux usées, les agressions. Elle est aussi limitée par la montée de l'insécurité urbaine et le manque d'éclairage public dans certaines zones.

La mobilisation courante de l'important réseau social de solidarité et de redistribution des ressources dans la société urbaine dakaroise, apparaît comme un moyen de faire face aux dépenses de transport. Pendant les visites aux parents, on se voit souvent remettre le prix du transport au moment de prendre congé, alors que plusieurs personnes sont transportées gratuitement dans les minibus. Elles sont prises en charge soit par un passager qu'elles connaissent, soit par l'apprenti lui-même. Avec la crise, il est apparu que ces stratégies étaient mises à mal, conduisant à une restriction de la mobilité et à un rétrécissement des échanges sociaux que même la généralisation du "wakhale" (marchandage du tarif) ne permet pas d'honorer suffisamment.

L'EMTSU a été réalisée en l'an 2000, pour le compte du CETUD (Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar), auprès des populations âgées de 14 ans et plus, dans plus de 2400 ménages. Les résultats de l'EMTSU 2000 font état de 70 % des déplacements observés réalisés à pied. L'importance des déplacements de voisinage ou de proximité explique en partie ce pourcentage. Mais quelles qu'en soient les raisons, ceci est un indice du faible accès des populations aux transports urbains motorisés. Les premiers résultats de cette enquête font état d'une '*corrélation positive entre la mobilité mécanisée et le revenu*'. On y note également que '*les plus grands taux de mobilité sans marche à pied se rencontrent dans les quartiers résidentiels et les ménages de 1 à 4 personnes, où se recrutent les gens riches de la région*'. (CETUD 2000, p. 80)

Comme nous avons pu le voir dans cette section, l'accès aux modes de transport collectifs urbains semble lié aux revenus des populations. Ceci est un problème pour une bonne partie des populations urbaines avec des revenus modestes ou sans revenus. Cette situation est aussi rendue difficile par la configuration de l'espace urbain dakarois.

### 3. MOBILITE, ACCESSIBILITE ET SERVICE PUBLIC

Au-delà de ces populations qui ont potentiellement les moyens financiers pour se déplacer, il y a toutes les populations dites pauvres qui ont naturellement un accès plus difficile aux transports motorisés. Celles-ci sont obligées de limiter de façon drastique voire d'annuler, certains de leurs déplacements. Deux aspects majeurs liés à la configuration spatiale rendent particulièrement pénibles les conditions générales de mobilité des populations: l'étirement spatial de la zone d'habitat ainsi que le sous-équipement de certaines zones en infrastructures et services publics. La prédominance à Dakar du mode de construction horizontal favorise l'étirement spatial et l'allongement des distances à parcourir. Aujourd'hui Dakar s'étend sur une quarantaine de kilomètres et de plus en plus de citadins habitent de plus en plus loin du centre ville (figure 1). Cette situation est préoccupante, surtout pour les populations aux faibles ressources dont la grande majorité habite ces zones reculées.

La localisation des pauvres reste cependant difficile à caractériser dans la mesure où ils résident même dans quelques poches du Plateau (occupation flottantes non aménagées de Rebeuss, Niayes Thioker). Un certain nombre de quartiers sont reconnus comme abritant le plus grand nombre de personnes démunies, ce sont :

- *Les quartiers populaires restructurés*, où l'occupation a précédé l'aménagement et la viabilisation du site, comme les villages traditionnels, les quartiers d'occupation spontanée de l'époque coloniale et post-coloniale (Médina, Gueule tapée, Grand Yoff, Pikine, Dalifort, etc.)
- *Les quartiers populaires structurés*. Ce sont tous les quartiers lotis, viabilisés et équipés par l'état à des fins d'occupation résidentielle. On peut distinguer, les quartiers à forte densité de population (premiers quartiers indigènes de la période coloniale), les premiers lotissements d'extension post coloniale (Grand Dakar), les extensions récentes (Parcelles Assainies, Fass Mbaou, etc.).
- *Les quartiers flottants irréguliers* (occupations spontanées, non aménagées) tels que les franges périphériques des quartiers structurés et restructurés des cités dortoirs de la banlieue.

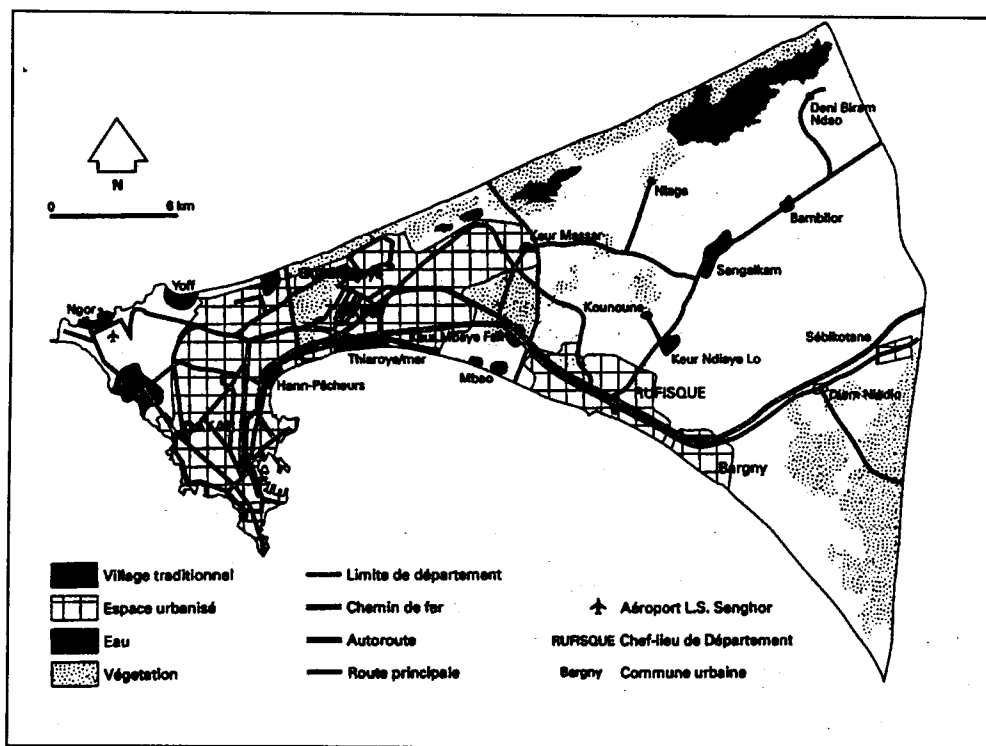


Figure 1 : Organisation de l'espace dakarois (Source Kane 1999)

Pour la plupart des populations démunies vivant dans ces quartiers, le problème principal réside dans la nécessité de se déplacer pour des activités régulières (professionnelles commerciales, administratives, scolaires, universitaires, de services, etc.). La zone de prédilection pour ces types de déplacements reste le Plateau. Mises à part les poches du Plateau, les zones de Grand Dakar ou de la Médina, ces quartiers qui abritent les populations démunies se situent loin du Plateau et sont souvent peu ou mal équipés en matière d'infrastructures. Ceci, malgré l'émergence de

pôles secondaires à Pikine Guédiawaye aux Parcelles Assainies ou à Rufisque (figure 2). Ainsi, créée au début des années 1950, la cité dortoir de Pikine, peuplée aujourd'hui de plus d'un million d'habitants n'a étrenné son deuxième lycée qu'en 1999 et attend toujours son premier hôpital. Les populations sont toujours obligées de se déplacer vers le centre ville pour plusieurs autres types de besoins liés. La sollicitation du centre ville n'est pas sans poser d'énormes problèmes de congestion mais aussi de rareté des modes de transports (voir plus loin), les mouvements étant essentiellement pendulaires.

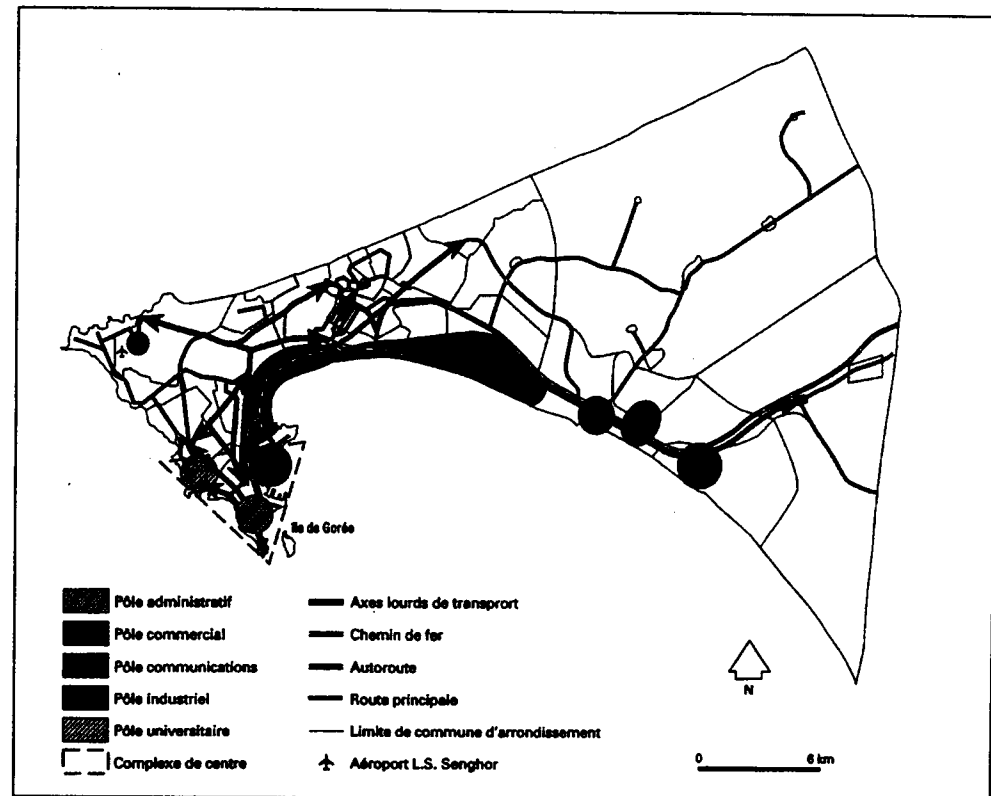


Figure 2 : dynamique urbaine et pôles générateurs de mobilité à Dakar (Source : Kane, 1999)

Même si elle limite certains déplacements, la généralisation de l'usage du téléphone (avec le développement spectaculaire des télécentres), ne saurait à elle seule résorber les besoins de mobilité créés par cette configuration spatiale. Sans être exhaustif sur les services générateurs de mobilité, le tableau 1 montre qu'une frange importante de la population dakaroise continue à faire des déplacements motorisés pour accéder aux services comme l'enseignement, la santé, la poste et les marchés. Ces services sont souvent situés dans les quartiers centraux de la ville de Dakar. Cette situation d'éloignement a des conséquences sur le budget à allouer aux déplacements pour des populations déjà démunies.

En termes de mobilité, plusieurs cas de figure ont été identifiés, pour répondre à ces contraintes spatiales :

- l'optimisation des déplacements motorisés, avec les stratégies mixtes identifiées dans l'étude sur la mobilité des pauvres de 1996,
- le regroupement des activités en un ou deux jours de la semaine (surtout en début de mois),
- le recentrage sur le voisinage et les services de proximité, (déplacements faisables à pied),
- le système de commission qui consiste à confier toutes les activités à une seule personne dans le cercle familial ou au niveau des amis,
- le renoncement pur et simple à certains déplacements.

Tableau 1 : L'accessibilité de quelques services urbains à Dakar

Service	Distance d'accès au service (%)					Temps d'accès au service (%)					Mode dép. (%)	
	- de 100m	100 à 500m	500m à 1km	1 - 5 km	+ de 5km	- de 10mn	10-30 min.	30-60 mn.	Plus d'1h		A pied	Moto risé
Télécentre	67,4	27,6	1,7	2,7	0,2	94,9	3,6	1,1	0,1		98,1	1,5
École coranique	48,3	40,5	5,5	2	1,4	87	7,6	0,8	0		93,5	1,8
École maternelle	23,2	47,8	14,5	10,4	3,3	74	16,8	4,3	0,4		86,4	9,2
École primaire	20,8	56,8	16,2	4,6	1,1	71	25,9	2,1	0,4		93,9	5,4
Marché	23,7	38,1	19,3	17,7	1	66	30,4	2,6	0,6		85,4	14,2
Soins généraux	11,4	40,5	25,2	19,4	3	58,5	37,6	2,9	0,5		75,3	24,2
École secondaire	7,3	33,6	24,6	27,9	5,4	39,3	44,3	10,9	1,4		73,9	21,9
Poste	3,6	13,8	15,7	48,4	16,9	41,3	49,3	6,6	0,6		46	51,8
Ens. Supérieur	2,8	5,6	8,2	25,2	56	13,5	32,9	21,5	11,2		22	56,8
Soins spécialisés	2,8	6,5	10,3	31,9	44,4	23,2	35,9	22,9	2,9		21,9	63,1

Source : EMTSU 2000

Les contraintes spatiales peuvent donc être particulièrement limitatives et conduire à une annulation de déplacements. C'est certes là une réponse extrême des populations démunies, dont les transporteurs devraient tenir compte. Mais les pratiques actuelles des principaux opérateurs ne donnent pas, loin s'en faut, l'impression d'aller dans ce sens.

#### 4. PERFORMANCES ET LIMITES DE L'ENTREPRISE DAKAR DEM DIKK

La SOTRAC est l'entreprise qui a exploité le réseau d'autobus de Dakar, de 1971 à 1998. Elle a été créée avec l'objectif d'une offre de service public devant bénéficier d'un monopole pour les transports collectifs de l'agglomération. Mais cette entreprise n'a jamais pu atteindre la capacité de transport lui permettant d'assurer de fait une offre satisfaisant l'ensemble des besoins. Elle a toujours dû composer avec une concurrence provenant des minibus qui se sont développés au gré de ses insuffisances.

Si la SOTRAC assurait les deux tiers des déplacements en transports collectifs en 1980, cette part est tombée à un tiers en 1990 et à beaucoup moins actuellement. Ceci, en raison d'une crise persistante liée notamment à son incapacité d'adaptation, au

désengagement étatique et à la méfiance des bailleurs de fonds. Une opération de liquidation de la SOTRAC, engagée fin 98, doublée d'une tentative de mise en concession auprès d'un nouvel opérateur privé, engagée par un appel d'offre international lancé en septembre 98 s'est avérée infructueuse. Une solution nationale a été tentée avec la nouvelle entreprise Dakar Dem Dikk lancée à l'automne 2000. Avec une centaine d'autobus et des tarifs à l'unité relativement élevés, cette entreprise émerge avec peine pour jouer un rôle réellement significatif dans la satisfaction des besoins de mobilité à Dakar.

Du point de vue de la desserte actuelle du réseau, Dakar Dem Dikk marche sur les traces de la SOTRAC. La plupart des lignes actuelles n'ont subi que des modifications légères, dictées par le nombre peu élevé de véhicules en circulation. Ces modifications ont conduit à la remise en exploitation de quelques lignes, héritées du réseau de la défunte SOTRAC.

La règle qui est de mise dans cette exploitation est la conception radioconcentrique du réseau qui dessert principalement le centre ville (Plateau), à l'instar de la défunte SOTRAC. La situation des principaux lieux d'activité économique, administrative, commerciale et sanitaire dans cette partie de la ville, est à l'origine de cet état de fait. La perspective de renforcement de la flotte d'autobus de DDD (Diawara 2001) devrait permettre de mieux desservir les zones périphériques enclavées que minibus, clandos et calèches atteignent actuellement. Mais il ne faudrait pas passer sous silence la mauvaise qualité de la voirie dans ces zones.

Malgré l'enthousiasme du redémarrage des activités de DDD, cette entreprise ne rencontre pas une grande adhésion des populations pour deux raisons principales. Il y a d'abord la question des tarifs. Actuellement, les tarifs de Dakar Dem Dikk peuvent être 60 à 80% plus élevés que ceux pratiqués par les minibus. Les passagers de DDD continuent à payer au comptant. Bon nombre de passagers n'ont recours à DDD que tôt le matin en direction de Dakar ville ou tard l'après-midi en direction des quartiers d'habitation. C'est à dire au moment où les minibus pratiquent un sectionnement les rendant aussi chers que les bus de DDD. Le nombre peu élevé d'autobus en circulation (une centaine au début 2001) rend le pourcentage d'usagers de DDD très faible actuellement. Les itinéraires d'une bonne partie des usagers ne s'inscrivent pas forcément dans les tracés radiaux de DDD. Les populations des classes moyennes dépendantes des transports en commun continuent ainsi à utiliser les minibus pour leur grande majorité. Par ailleurs le caractère rigide de la tarification (3 sections sans possibilité de marchandage) rebute tous ceux qui doivent se déplacer pour des distances plus courtes (exemple de déplacements inter zones où DDD est nettement moins compétitive).

Récemment il a été fait mention dans la presse (Coly 2001, Diawara 2001), de la réintroduction du système des abonnements en fixant le prix de la vignette mensuelle à 17000 FCFA pour les fonctionnaires, 5000 F pour les élèves et étudiants, enfants de fonctionnaires et 12500 FCFA pour les élèves et étudiants, non enfants de fonctionnaires. On peut s'interroger sur la portée de la mission de service public de DDD avec de tels critères. Cette décision, qui pose la question de la généralisation du droit à la mobilité pour toutes les populations urbaines ayant des besoins de déplacement fréquents et réguliers, nous interpelle à deux niveaux principaux :

a. Nécessité de prendre en compte les élèves non enfants des fonctionnaires de l'administration

Le fait de ne prendre en compte que les élèves dont les parents travaillent ou ont travaillé dans l'administration est à notre avis très réducteur. En 1993, la population des jeunes âgés de 15 à 24 ans à Dakar (environ 350000) était composée de 29% d'élèves, 27% de personnes en activité, 26% de ménagères, 18% de chômeurs (cf. Enquête sur les Priorités). Cela veut dire que les élèves ne constituent pas la majorité des jeunes de leur âge. En outre, bon nombre de ces élèves ne sont pas des enfants de fonctionnaires. Ainsi, sans parler des autres groupes, c'est une bonne partie des élèves qui ne peut bénéficier des tarifs préférentiels de DDD.

L'éducation passe, pour beaucoup de jeunes de Dakar par un besoin de mobilité quotidienne motorisée en raison de l'organisation de l'espace (localisation des établissements scolaires et universitaires d'un certain niveau et d'un certain niveau de prestige, en ville de Dakar). Beaucoup de jeunes élèves et étudiants, après avoir réussi leur examen d'entrée en sixième, de brevet ou de baccalauréat et s'être retrouvés dans les méandres d'anonymat et d'insécurité de la ville, doivent déchanter et abandonner leur études pour grossir les rangs des chômeurs, des exclus et des frustrés. L'une des raisons est qu'ils n'ont pas la possibilité de se rendre à l'école, faute de pouvoir payer le transport. Ce sont des citoyens à qui les abonnements préférentiels pourraient profiter.

b. Prendre en compte les non élèves non fonctionnaires qui ont des déplacements réguliers

Il est nécessaire que les opérateurs dits 'modernes' comme DDD qui ont vocation d'assurer un service public, prennent mieux en compte une frange importante de la population considérée comme appartenant au secteur informel, 'souterrain', 'insaisissable', donc que l'on tend à ignorer. La nécessité de sortir du cadre formel pour épouser les réalités s'impose. Dakar est un exemple de l'urgence de dépasser l'ignorance de l'informel pour sa meilleure prise en compte dans les politiques de transport.

Nul n'ignore en effet le rôle de l'informel dans l'économie urbaine à Dakar ainsi que son poids grandissant dans le Produit National Brut du Sénégal. Zarour (1989) estimait que le 1/3 des populations dakaroises vivaient directement ou indirectement du secteur informel. Selon Antoine (1995) plus de la moitié des actifs de la capitale travaillent dans le secteur informel, alors que selon la Banque Mondiale (1998) le secteur informel absorbait 90% de la population active. L'Informel contribue à plus de 60% à la création de la valeur ajoutée dans ce pays. La politique préconisée par l'entreprise de service public de transport semble pourtant très peu le prendre en compte.

## 5. PERFORMANCES ET LIMITES DU SECTEUR ARTISANAL DES MINIBUS (CARS RAPIDES ET NDIAGA NDIAYE)

Les *Cars rapides* désignent à l'origine des véhicules de type Renault SG2 exploités de façon artisanale, d'une capacité de 22 places assises. Avec le temps, d'autres véhicules, essentiellement des Mercedes de taille plus grande, ont rejoint le parc de ces véhicules. Un processus de concentration de leur propriété s'est réalisé au profit de quelques

exploitants dont Ndiaga Ndiaye qui a donné son nom à une offre différenciée. Les Ndiaga Ndiaye avaient débuté avec des services de ramassage de personnel, et surtout des liaisons semi-directes entre le centre et la périphérie, empruntant l'autoroute. De fait, Cars Rapides et Ndiaga Ndiaye ont de plus en plus les mêmes méthodes d'exploitation qui ne reviennent pas toujours moins cher aux usagers.

Le nombre de ces minibus en exploitation à Dakar est mal connu. S'il est estimé dans les documents officiels autour de 2 500 à 3 000 unités, leur nombre se rapprocherait de 4 000 unités voire davantage, pour un nombre de propriétaires dépassant le millier.

Actuellement, Cars rapides et Ndiaga Ndiaye sont de loin, les moyens de transport en commun les plus utilisés à Dakar et assurent 58% des déplacements motorisés (EMTSU 2000) grâce à leur nombre, leur très bonne innervation de l'espace urbain et la modicité de leurs tarifs (avec possibilité de payer moins pour des distances relativement courtes). Les minibus dont les tracés sont plus tortueux, permettent une meilleure accessibilité à certaines zones, notamment en périphérie. Cette prédominance des minibus ne devrait pas occulter les multiples inconvénients dont ils sont à l'origine : pollution permanente, sectionnement, accidents, problèmes de confort, etc.

Tableau 2 Les moyens de transport en commun de personnes à Dakar en 2001

	Nombre total	Capacité (passagers)	Statut	Aire de desserte
<b>Cars rapides</b>	2500	22-25	Privé	Région de Dakar
<b>Ndiaga Ndiaye</b>	1000	40	Privé	Région de Dakar
<b>Dakar Dem Dikk</b>	107	100	Privé	Région de Dakar
<b>Petit Train Bleu</b>	4 rames de 7 à 10 voitures de 120 places chacune	1000	Public	Plateau – Rufisque
<b>Taxis à Compteur</b>	4000	4	Privé	Région de Dakar
<b>Clandos</b>	2500	5	Privé	Région sauf ville de Dakar
<b>Taxis clandestins</b>	1000	5	Privé	Région de Dakar
<b>Charrettes, calèches</b>	7000	3	Privé	Région de Dakar sauf Plateau
<b>Chaloupe</b>	1	300	Public	Dakar – Gorée

Source : Kane 1999, Fall 2001

Parmi les difficultés que vivent les populations captives des transports en commun il y a les pratiques incontrôlées des opérateurs qui, en situation de quasi monopole (en raison de la faiblesse de l'activité de la SOTRAC puis de DDD) s'adonnent à des modes d'exploitation et des pratiques pénibles pour les populations. Le sectionnement des lignes de minibus est ainsi un véritable fléau à Dakar. Le principe consiste à faire payer deux à trois fois l'usager pour un trajet. La rareté des modes crée par les opérateurs, oblige ces populations à payer beaucoup plus cher que les tarifs officiels.

Le sectionnement des trajets est devenu une pratique courante en heure de grande demande de transports publics. Il est motivé par la recherche de profit maximum à un moment où la force des mouvements pendulaires est à leur comble. Sectionner le trajet

revient ainsi à exploiter au maximum cette demande potentielle qui est visible tout au long de la route (le matin en direction de Dakar et le soir en direction des zones périphériques), en divisant une ligne en deux voire trois sections et en se faisant payer pour chaque section. La deuxième raison est que, compte tenu du fait que les embouteillages fréquents à ces heures diminuent considérablement les chances de faire plusieurs voyages, les transporteurs évitent de refaire tout le trajet de la ligne en entier. Ceci est lié à la nature du système d'exploitation des Cars Rapides et Ndiaga Ndiaye. En laissant descendre ou monter les passagers, ils restent au milieu de la chaussée pour empêcher le suivant de leur souffler la clientèle qui se trouve devant. Ceci entraîne des phénomènes de congestion permanente au niveau des principaux points d'arrêt et des axes de passage des minibus. Le sectionnement permet alors soit de revenir au point de départ en cours de ligne, soit de faire payer le double ou le triple pour un même trajet.

Ces pratiques sont fortement liées aux règles dominantes de rémunération qui veulent que le chauffeur travaillant pour un propriétaire rapporte une recette journalière fixée à l'avance, moyennant quoi il bénéficie d'une rémunération mensuelle fixée aussi à l'avance. L'équipage paie les frais courants d'exploitation sur la recette, en particulier les frais de carburant, mais aussi les frais de police et ceux des intermédiaires facilitant le départ des véhicules aux stations, les *coxeurs*. En fait le chauffeur avec l'aide de son receveur, complète son revenu avec le surplus de recettes réalisées au delà de la recette destinée au propriétaire, au moins les jours favorables.

Ceci n'est pas sans conséquence sur le portefeuille de l'usager. Pour les lundi, les vendredi, les débuts de mois ou les veilles de fêtes, un usager qui habite Guédiawaye ou Thiaroye et qui désire se rendre à Dakar doit prévoir au moins 600 Francs (au lieu de 250) en raison du sectionnement systématique, surtout s'il doit se déplacer pendant les heures de pointe. Ceci représente une somme très importante pour le citoyen pauvre.

La délimitation des périmètres d'exploitation des minibus pénalise les populations aux faibles ressources. En ne permettant pas aux minibus l'accès direct au centre ville où se trouvent les hôpitaux publics, on oblige aussi les usagers de ces modes à marcher sur de longues distances. Les minibus débarquent leur clients à la gare de Petersen ou à la Station El Malick (camps Lat Dior) situés à plusieurs kilomètres des hôpitaux. Les clients malades sont alors obligés de reprendre un taxi pour accéder à ces lieux. Récemment, la Station Esso Port, la plus grande pour minibus à Dakar a été supprimée et déplacée à Petersen qui est encore plus excentrée par rapport au Port et aux hôpitaux.

## 6. LE ROLE DES AUTRES COMPOSANTES DU TRANSPORT COLLECTIF URBAIN A DAKAR (VOIR AUSSI TABLEAU 2)

### 6.1 Les taxis

Plusieurs sortes de véhicules sont exploités sous forme de taxis, ayant des statuts différents.

Les taxis-compteur opèrent sur l'ensemble de l'agglomération, en principe avec des tarifs fixés aux compteur. Depuis quelques années le wakhalé se généralise aussi chez

ces taxis qui ne font plus usage de leur compteur. Leur exploitation repose sur la pratique de la maraude, à la recherche du client sur l'espace de voirie. On estimait leur nombre à environ 4000 unités en 1998.

Les taxis de banlieue sont d'anciens taxis clandestins (*clandos*) qui ont été légalisés dans les années 80 et sont autorisés à effectuer des dessertes dans les communes périphériques de l'agglomération. Leur exploitation est quasi exclusivement de type collectif. Leur nombre serait de l'ordre de 2500 véhicules. Bien que limités à la banlieue, ces taxis jouent un rôle très important sur certains axes en relation avec les marchés et les zones commerciales. Mais ils sont relativement chers.

Les taxis clandestins sont des véhicules particuliers sans signe distinctif qui opèrent dans toute la région de Dakar en toute illégalité, sans autorisation et sans payer de taxes spécifiques liées à l'activité. Certains opèrent à partir de stations créées de fait, tandis que d'autres racolent le client, notamment aux arrêts d'autobus, à la faveur de la crise de la Sotrac. Leur nombre est difficile à estimer, d'autant qu'il est probablement aléatoire selon les périodes. Mais on les estime à au moins un millier.

### 6.2 Le train urbain ou Petit Train Bleu (PTB)

Le Petit Train Bleu est une desserte ferroviaire suburbaine liant la gare centrale de Dakar à la ville de Rufisque, et passant par Thiaroye qui jouxte la commune de Pikine. Il a été mis en place en 1987, avec des moyens de fortune, à l'époque où les plans envisageaient une desserte ferroviaire importante entre Dakar centre et Rufisque-Bargny. La remise à niveau de cette desserte est toujours à l'ordre du jour, tout en se heurtant à de sérieuses contraintes financières. Ces contraintes pourraient être levées, au moins partiellement, grâce au projet d'autonomisation et de privatisation de l'exploitation de ce train urbain, avec des financements prévus dans le second Projet d'Amélioration de la Mobilité Urbaine négocié avec la Banque mondiale.

L'exploitation du PTB offre un service limité essentiellement aux heures de pointe, sans continuité complète dans la journée, ni le week-end (17 aller-retour quotidiens). Le trafic enregistré est de l'ordre de 20 000 voyageurs par jour.

Actuellement le PTB joue un rôle marginal dans le déplacement des populations urbaines. Ceci tient essentiellement au caractère limité de l'exploitation et au tracé actuel du PTB qui ne traverse que peu de zones urbanisées.

### 6.3 Les modes à traction animale

Des véhicules à traction animale sont utilisés pour le transport de personnes et de marchandises dans l'agglomération dakaroise (Diouf, 1996). Leur nombre était estimé à 7000 unités.

On trouve des charrettes, tractées par des chevaux, qui sont d'abord utilisées pour le transport de marchandises, en particulier des matériaux de construction. Les charrettes sont aussi utilisées de façon mixte pour les personnes et les marchandises, en particulier pour la desserte des marchés, à l'image des pratiques en milieu rural. De plus en plus, les charrettes sont aussi utilisées pour le ramassage des ordures ménagères.

Les calèches, tractées par des chevaux, sont présentes principalement à Rufisque, où il y a un réseau structuré de transport de personnes ; Thiaroye-Yeumbeul et Guédiawaye, où la voirie est peu accessible aux véhicules motorisés. Leur caractéristique est en effet de pouvoir emprunter les voies sablonneuses où elles ont un avantage comparatif indéniable. Leur nombre peut être estimé à plusieurs centaines. En dehors de Rufisque, les transports de personnes par mode à traction animale jouent un rôle globalement marginal.

L'usage de ces modes est réglementé de façon à les repousser en dehors des limites de la voirie urbaine, notamment pour des raisons de sécurité, mais cette réglementation n'est guère respectée. Contrairement à ce que l'on pense habituellement, les tarifs appliqués par les transports hippomobiles sont relativement chers et donc non accessibles aux pauvres.

## 7. CONCLUSION : LA NECESSAIRE REGULATION PUBLIQUE D'UN SYSTEME MULTIMODAL

La prédominance de la marche à pied pour les déplacements réguliers à Dakar a été démontrée dans toutes les études qui ont été menées ces dernières années. Si l'importance des déplacements de proximité peut être une des explications à l'ampleur de la marche à pied, on ne peut ignorer la réalité de l'influence de la pauvreté sur le manque d'accès aux transports motorisés. Les résultats des enquêtes de 1996 et 2000 prouvent qu'il y a une relation directe entre les ressources disponibles et l'accès des populations aux transports motorisés.

L'offre de transports collectifs est actuellement dominée par le transport privé artisanal caractérisé notamment par des pratiques d'exploitation qui pénalisent les usagers aux faibles ressources. L'entreprise de transport public qui est en état de redémarrage avec une flotte d'autobus insuffisante, pratique des tarifs encore onéreux pour bon nombre de citoyens alors que le train urbain ne dessert qu'une faible partie de la population urbaine.

Dans la perspective d'une amélioration des conditions de mobilité urbaine et de meilleure prise en compte des populations pauvres, les mesures suivantes, de régulation publique d'un système multimodal s'imposent dans le cadre de la politique des transports à Dakar :

- faire respecter des itinéraires et des tarifs raisonnables aux minibus. A Dakar en réalité, la mission de service public semble être mieux assurée par les transporteurs privés. Mais cette mission de service public est à nuancer, car si le nombre élevé de ces minibus leur assure une disponibilité inégalée, leurs pratiques d'exploitation pénalisent beaucoup les populations.
- faire profiter les tarifs préférentiels de Dakar Dem Dikk à toute la population qui effectue des déplacements réguliers. Si les transports informels comme les minibus (ou d'autres services comme les télécentres) ont autant d'adhésion des populations, c'est aussi parce qu'ils ne font pas de distinction entre formel et informel, entre les travailleurs de l'administration et les 'autres'. Malgré leurs inconvénients (aucune sécurité, pollution inacceptable, itinéraires arbitraires, découpés au gré de la demande), les minibus sont des moyens de transports

qui ont l'avantage de prendre tout le monde sans s'interroger sur l'origine sociale du passager ou de la passagère, s'il (ou elle) est fonctionnaire ou enfant de fonctionnaire.

- mettre l'accent sur une meilleure desserte des quartiers éloignés qui abritent une frange importante de la population aux faibles ressources et sur les relations à l'intérieur des périphéries.
- reconsidérer le tracé du chemin de fer urbain pour une meilleure innervation de l'espace urbain de Dakar. La perspective de faire du PTB l'épine dorsale du transport urbain dakarois devrait nécessairement passer par des embranchements desservant Grand Yoff, Parcelles Assainies, Guédiawaye, Thiaroye, Yeumbeul ou par la création d'un axe desservant ces localités fortement peuplées, à partir du Plateau.
- Favoriser l'émergence de pôles générateurs et d'infrastructures dans les grandes zones d'habitat
- Améliorer les conditions de la marche à pied

Ces mesures doivent être accompagnées d'un effort de régulation et de respect des rôles définis entre les principaux opérateurs pour améliorer l'accès aux modes motorisés et les conditions de déplacements des populations pauvres à Dakar.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANTOINE, P. et al., Les familles Dakaroises face à la crise. Dakar : Ifan, Orstom, Ceped. 1995
- BANQUE MONDIALE, Sénégal, le défi de l'intégration internationale. Washington DC1998.
- BANQUE MONDIALE, Transports Urbains réunion SSATP du 20 sept Cape Town1998. Washington DC
- BANQUE MONDIALE, The urban Transport 1998-2002, Strategic development plan. SSATP Working Paper 35. Washington DC1998.
- BIPE-TER, 'Impact social de la crise née des systèmes de déplacement à Dakar', Rapport final Juin 2000
- DIAXHATE, M. S. Christian Salvy (Directeur général de Dakar Dem Dik): "Une vocation de service public à préserver" [www.lesoleil.sn](http://www.lesoleil.sn) du Samedi 6 Octobre 2001
- DIWARA A. '240 bus de pour la rentrée: Douze circuits pour le ramassage scolaire' [www.lesoleil.sn](http://www.lesoleil.sn) du Lundi 1er octobre 2001
- DIOUF, I., L. A. Sakho et K. Diallo, Les transports hippomobiles dans l'agglomération dakaroise. Enea/Asert/ Dakar 1996.
- DPS 1993, Enquête sur les priorités, résultats préliminaires. Dakar : Direction de la Prévision et de la Statistique.



CETUD Enquête sur la Mobilité, le Transport et les Services Urbains dans la Région de Dakar, Rapport provisoire Décembre 2000

COLY O. (Stagiaire) Transports élèves et étudiants : Les mauvaises surprises de Demdikk [www.walf.sn](http://www.walf.sn) du mercredi 03 octobre 2001

FALL, H. D., 'Connivences avec le pouvoir, licenciements, lien avec la Sotrac... Le cas "Dakar Dem Dikk" expliqué par le DG Christian Salvy Le Soleil du 31 mai 2001

GODARD X, 'Difficultés d'adaptation des approches du transport urbain pour les villes en développement, Analyse critique d'études des bureaux internationaux à Dakar' Cahiers Scientifiques du Transport 2000

GODARD, X. et DIAZ-OLVERA, L. : 'Pauvreté et transports urbains, Expérience française et villes en développement' Rapport final, SITRASS, The World Bank 2000

GODARD, X., C. KANE et A. SECK 'Mobilité, usage des modes et pauvreté à Dakar : analyse exploratoire', INRETS, SITRASS, Décembre 1996.

KANE, C. 'Représentations spatiales et mobilités des jeunes à Dakar'. Nederlands Geographical Studies 257, Utrecht 1999.

ZAROOUR, C., Etude du secteur informel de Dakar et de ses environs. Phase III (rapport final) Dakar : Usaid / Sénégal 1989.

## TRANSPORTS URBAINS ET PAUVRETE DANS UNE GRANDE METROPOLE DE L'AFRIQUE CENTRALE : CAS DE LA VILLE DE DOUALA AU CAMEROUN

**Christian EBOUMBOU-JEMBA**

*Enseignant-chercheur - ENSET*

*Université de Douala - Cameroun*

### 1. INTRODUCTION

En 1998, le dernier rapport du P.N.U.D. sur le développement humain au Cameroun a révélé que 50 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Plus récemment, dans le cadre de "l'initiative P.P.T.E." (Pays Pauvres Très Endettés), le passage réussi du Cameroun, les 23 - 24 janvier 2001 devant le Club de Paris, lui a permis de bénéficier d'un allègement substantiel de sa dette publique, équivalent à 900 millions de dollars U.S. La somme ainsi préservée est destinée au financement des projets sociaux les plus prioritaires : santé, éducation, agriculture et transports.

Afin d'inverser le déclin de l'économie et de la paupérisation croissante des populations, le gouvernement camerounais a adopté un Programme de Relance Economique sur lequel les transports se révèlent comme un des secteurs cruciaux pour le développement à long terme du pays. A cet effet, il est mis en place, la Stratégie Sectorielle des Transports dont l'objectif majeur assigné est d'assurer une meilleure efficacité et un développement durable et cohérent du secteur des transports pour que celui-ci contribue à la croissance de l'économie du pays, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement.

La première phase de la mise en œuvre de cette stratégie concerne la privatisation ou la liquidation des entreprises fleuron du secteur des transports aérien, ferroviaire, urbain et maritime.

Quand on sait que c'est la population urbaine pauvre qui sollicite le plus les transports collectifs urbains, il est permis de s'interroger sur les conséquences qu'a pu avoir la fermeture en février 1995 de la Société des Transports Urbains du Cameroun (S.O.T.U.C.) qui détenait le monopole de transport public dans les villes de Yaoundé et de Douala ? L'arrêt des activités de cette société a entraîné la réduction de l'offre globale de transport déjà déficitaire. L'option de libéralisation des transports urbains prise par le gouvernement après la liquidation de cette société a été finalisée trois ans plus tard, en décembre 1997, par l'attribution, aux opérateurs privés des transports en commun urbain par minibus et autobus, de l'exploitation de 10 lignes sur les 13 identifiées à Yaoundé et de 12 lignes sur les 15 prévues à Douala.

En 1973, au moment de la création de la S.O.T.U.C., la situation des transports urbains était caractérisée par un grand déficit de l'offre par rapport à la demande. Entre 1973 et 1995, le niveau de l'offre s'est amélioré sensiblement tout en restant en deçà des exigences. Après la liquidation de la S.O.T.U.C., malgré l'arrivée des opérateurs privés

dont les capacités, l'efficacité et les performances sont encore loin d'égaler celles de la défunte société publique dans ses beaux jours, on assiste à la baisse de l'offre au moment où, en pleine explosion démographique, Douala, dynamique ville portuaire très hiérarchisée et capitale économique du Cameroun, s'agrandit démesurément rejetant les plus démunis dans ses couronnes péricentrales et périphériques. L'écart, symbole de cette situation paradoxale induit une forte tension, dans le système de déplacement urbain, dont la ligne de fracture passera forcément par les usagers les plus fragilisés que constitue la frange de plus en plus importante des populations pauvres, frappée par la rigueur du Programme d'Ajustement Structurel (P.A.S.) au sein d'une économie qui se précarise davantage.

Nous plaçons d'emblée ces travaux, dont nous reconnaissons le caractère exploratoire, dans la problématique de la relation "transports urbains et pauvreté" sous environnement des P.A.S.. En effet, en raison de l'application relativement récente de ces programmes, il ressort que le recul temporel s'avère sans doute insuffisant pour l'évaluation de leur impact sur les transports en particulier. Contrairement aux "secteurs sociaux" tels que l'éducation, la santé et l'emploi, ayant fait l'objet de plusieurs investigations, H. Ngabmen (1996) <sup>38</sup>, dans une des premières réflexions consacrées à cette question, a souligné la rareté des études et recherches portant sur les transports et/ou la mobilité des plus déshérités.

Le contexte socio-spatial et économique très discriminatoire de l'agglomération de Douala demeure le cadre privilégié de l'analyse des rapports, fort complexes et multiformes entre transport et pauvreté, que nous envisageons selon la démarche ci-après. Examen et caractérisation des desdites relations :

- (i) d'une part, en confrontant la mobilité de ces groupes d'usagers pauvres (selon leurs profils socio-démographique, socio-économique et socio-professionnel) aux indicateurs suivants des déplacements : horaires, durée de trajet, longueur de trajet, budget de transport, mode de transport utilisé, etc. ;
- (ii) d'autre part, en les rattachant si possible aux couronnes urbaines de résidence ou d'activité. Les transports en commun, mode de déplacement populaire à la portée du plus grand nombre, serviront de première référence à ladite évaluation. Les inégalités et autres discriminations mises en évidence à cet effet sont autant de caractéristiques de la pauvreté non réduite par les transports. Nous nous fonderons en grande partie sur : une enquête socio-urbaine auprès des usagers, des enquêtes socio-économiques officielles et autres publications des services impliqués dans l'aménagement urbain.

## 2. LES CARACTERISTIQUES DE LA MOBILITE DES PAUVRES

### 2.1 L'ambiguïté des transports en commun

Nous avons signalé plus haut que les transports urbains en commun constituent le mode de déplacement de préférence utilisé par les usagers les plus démunis lesquels attendent d'eux, bien qu'informels ou privés, la même mission de service public jadis

<sup>38</sup> Ngabmen (1996)

assurée par la défunte S.O.T.U.C.. Plusieurs chiffres attestent de cette vocation sociale modale. Au niveau de l'enquête socio-urbaine, on se rend bien compte qu'à Douala, tous motifs confondus, ce sont les Catégories Socio-Professionnelles les plus faibles qui sollicitent le plus les transports en commun dont nous rappelons qu'ils sont généralement pris en charge par les cars et mini-bus. Le taux interne d'utilisation (la moyenne urbaine) croît d'un minimum de 30 %, pour les patrons, cadres et agents de maîtrise, en passant par 61,8 %, pour les ouvriers et manœuvres, jusqu'à 70,4 %, pour le secteur informel et les ménagères qui pratiquent également la marche à pied.

Qui dit pauvreté renvoie, sur le plan socio-spatial, à la périphérie urbaine de Douala où une étude de trafic, pendant les heures de pointe de la matinée (6 h - 10 h), a établi récemment qu'avec 32,8 % de voyageurs transportés (tabl. 1), les transports en commun représentent la part modale la plus importante. Cependant ce moyen de transport utilisé comme outil de réduction de la pauvreté, car censé soulager le budget de déplacement des usagers pauvres, a montré plus bas les limites de sa dimension sociale dans certaines conditions où ils se révèlent plutôt comme un handicap et un facteur d'appauvrissement. Par ailleurs, les transports routiers en général demeurent dépendants des facteurs conjoncturels qui ont permis de déceler les contradictions consécutives à l'application des P.A.S.. Nous avons choisi présenter, pour illustrer les ambiguïtés des transports en commun, deux situations en mesure d'influencer les indicateurs et autres paramètres de mobilité des pauvres analysés plus loin.

TABLEAU 1

Répartition modale mécanisée des déplacements (%) à la sortie des quartiers périphériques pendant les heures de pointe de la matinée 6 h - 10 h en 2001

	TC	Taxi	VP	Moto	Véh. de société	Transport interurbain	Vélo	Poussé	Total
Voyageurs	32,8	31,5	15,5	11,1	4,3	3,7	0,8	0,3	100
Véhicules	5,8	26,7	29	26,7	6,3	1	3,1	1,4	100

#### 2.1.1 Réduction de la pauvreté urbaine : pour quel transport en commun ?

A propos de l'offre de transport par le secteur informel des villes du Tiers-Monde, nous sommes d'accord avec E. Mbassi quand il déclarait :

"... De même, on admet généralement que les transports informels ne sauraient être assimilés à un service public dans les villes d'Afrique, parce que l'univers de concurrence dans lequel ils opèrent, les conduisent à rechercher les itinéraires les plus faciles et à minimiser les pertes sur les kilomètres terminaux, ce qui équivaut en fait à l'abandon d'une partie de la population, parmi les plus démunis, c'est-à-dire celle habitant les quartiers périphériques..."<sup>39</sup>.

Cette logique économique de gain facile, basée en l'occurrence ici sur l'optimisation des rotations des cars ou minibus, a été à maintes reprises observée dans les rues de Douala, au courant de la semaine du 9 au 13 juillet 2001. En effet, en raison de la pénurie d'essence à la pompe, consécutive à la rupture de livraison par les

<sup>39</sup> JP. Elong Mbassi, 1981



transporteurs de carburant en grève, plusieurs automobilistes ont été forcés de garer leurs véhicules. Même le nombre de taxis, individuels ou collectifs, en circulation a tout aussi considérablement diminué, laissant sur le pavé une grande partie de la clientèle. L'ensemble de ces nouveaux piétons est venu grossir les rangs des captifs des transports en commun en se rabattant, par contrainte, sur ce mode curieusement et apparemment épargné par la crise, et ce, certainement grâce aux stocks de carburant à leur disposition.

Suite à la forte et subite hausse de la demande, toutes les voiries principales, mais aussi secondaires, étaient noires de monde, les grands carrefours pris d'assaut. C'est très souvent que les transporteurs changeaient d'itinéraires au gré du flux des piétons. Lorsqu'ils maintenaient l'itinéraire "officiel", c'est la rotation complète, entre pôles d'activités, au centre-ville, et pôle résidentiel en périphérie, qui n'était plus assurée. Les parcours empruntés fluctuaient selon le lieu et les heures de pointe, les distances parcourues se raccourcissaient davantage en se concentrant vers les zones privilégiées : au centre-ville le matin, aux heures d'entrée du bureau et aux environs des zones résidentielles le soir à la sortie du travail.

Certes, la bipolarité de l'espace urbain, partagé entre les pôles séparés de l'emploi et de l'habitat, demeure dans tous les cas. Cependant, si en temps ordinaire les deux têtes de ligne, des transports en commun localisées dans ces terminus sont fixes, il n'en est pas de même durant cette période exceptionnelle de grève. La logique de rentabilité prend le pas sur la mission de service public attendue du principal transporteur collectif urbain. Dans la matinée, la tête de ligne, symbolisée par le pôle d'emploi, est fixe et représente le point de chute des travailleurs ; alors que de l'autre côté, la seconde tête de ligne, supposée située dans la zone résidentielle où attendent pourtant une foule compacte de personnes, est flottante le long de l'itinéraire, au gré du remplissage des véhicules faisant le ramassage.

En soirée, c'est le phénomène inverse qui se produit, avec comme tête de ligne fixe le pôle résidentiel, point de chute des résidents. Dans bien d'autres cas, les chauffeurs raccourcissent d'autorité les trajets en obligeant les usagers pris en otage à emprunter un second moyen de transport, s'il existe ou s'il a la capacité de le faire, ou bien à achever le déplacement à pied. Il est évident qu'avec cette situation de monopole, les abus se multiplient, le coût du ramassage est passé du simple au triple, pénalisant plus durement encore les plus nécessiteux avec des conséquences économiques incalculables pour toute la communauté. La situation redeviendra de nouveau normale dès la fin de ces transferts modaux inhabituels, qui sont là pour nous démontrer la grande fragilité du système libéralisé des transports urbains (collectifs) dans les pays en développement, sans toutefois apporter une réponse nette à la question de l'alternative, de la complémentarité ou de la concurrence entre un transport en commun public et informel ou privé.

S'il est reconnu que dans les pays africains, à l'instar de la plupart de ceux du Tiers-Monde, les transports en commun sont le seul moyen de déplacement dont les coûts sont à la portée ou plus abordables par la majorité de la population, force est de reconnaître la contradiction apparue et observée dans l'exemple précédent où, dans certaines conditions extraordinaires, ce même moyen de transport (informel ou privé) pénalise encore davantage les pauvres. Aurait-on enregistré des dérapages de prix

similaires si l'on avait eu à faire à Douala aux transports en commun publics ? Le débat ouvert depuis les années 70 sur cette problématique des transports urbains dans les grandes villes des pays en développement conserve donc toute son actualité.

### 2.1.2. *Les conséquences des Plans de Stabilisation et d'Ajustement Structurel (P.S.A.S.)*

La crise des transports urbains, dans ses manifestations les plus récentes, a été exacerbée par le contexte de paupérisation généralisée de la population victime des effets pervers des P.A.S. tels que signalés plus haut. Dans ce contexte d'appauvrissement monétaire et humain accéléré, que dire alors de la perception ou du vécu du fonctionnement de la ville lorsqu'on sait que la mobilité sociale descendante générée rime à la fois avec mobilité résidentielle, modale, c'est-à-dire transfert, redistribution et rééquilibrage modaux ? Quel rapport cet usager affaibli, pratiquement captif des transports en commun, a avec sa ville en terme de capacité de mobilité, lorsqu'au même moment on note une diminution de l'offre globale desdits transports en commun, déjà déficitaire, avec la fermeture en février 1995 de la S.O.T.U.C. ?

Depuis, suite à la mise en circulation de nouveaux modes de transports "transitionnels" et provisoires (minibus et autobus âgés), avec l'émergence des modes de substitution tels que les motos-taxis, mais face à une dégradation poussée, à plus de 80 % du réseau des voiries urbaines non entretenues, le niveau de l'offre s'est amélioré sensiblement tout en restant bien en deçà de la situation précédente des attentes et des exigences requises. Toutes ces contradictions structurelles renvoient irrémédiablement à la problématique générale de la pratique de la ville (ou de la région urbaine) qui constitue un processus économique dont les conséquences géographiques sont étroitement liées au niveau de développement (scientifique, technologique...) des sociétés considérées.

Quand on sait que le transport routier dans sa globalité est un partenaire actif des différents secteurs économiques, du fait de leur participation à une croissance fondée sur l'élargissement des marchés et l'amélioration des échanges, il est permis, à juste titre de s'inquiéter du bridage de la mobilité des usagers par les P.A.S. et ce, manifestement en totale opposition et contradiction :

- d'une part, avec la mise en place de la Stratégie Sectorielle des Transports dont l'objectif majeur assigné, est d'assurer une meilleure efficacité et un développement durable et cohérent du secteur des transports pour que celui-ci contribue à la croissance de l'économie du pays, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement ;
- d'autre part, avec la volonté politique multilatérale d'instaurer en Afrique Subsaharienne, à l'heure de l'Union Africaine, une économie de marché basée sur la fluidité des échanges et donc sur la meilleure mobilité possible de tous les usagers et opérateurs économiques.

Qu'est-ce que cette situation contradictoire, sans cesse en mutation car alimentée par la dynamique urbaine, implique comme conséquences, variations de paramètres et d'autres indicateurs attachés aux déplacements urbains tels que : les distances parcourues, les durées de trajet, l'évolution du budget de transport et les transferts modaux, etc. ?

## 2.2 Mobilité urbaine et inégalités socio-économiques

### 2.2.1 Les défaillances de l'offre de transport

L'analyse de l'offre de transport, par la voirie urbaine de Douala, permet de diviser l'agglomération schématiquement en deux parties distinctes et inégales que sont les couronnes centrales d'un côté et périphériques de l'autre. La ville est pourvue d'un important réseau de voiries d'une longueur de plus de 1 600 km dont environ 30 % est revêtu et 70 % en terre. Durant les dix dernières années, les quelques évolutions d'ordre quantitatif qu'a connu le réseau, dans sa composante surtout non revêtu et défectueuse est à mettre sur le compte de l'urbanisation spontanée dans les quartiers d'extension, sous forme essentiellement de lotissements coutumiers sous-équipés ou d'habitat anarchique. Les contraintes budgétaires imposées par l'application des P.A.S. ont progressivement réduit, entre autres, les investissements destinés aux infrastructures routières. Le budget communal qui a avoisiné les 20 milliards de F CFA dans les années 80 est tombé à 6 milliards de F CFA pour l'exercice 1999/2000.

Il est plus qu'évident qu'en cas de difficultés financières, face aux besoins plus que grandissants, les autorités opèrent des priorités et d'autres choix d'action qui ne peuvent que revêtir un caractère discriminatoire touchant sélectivement une certaine catégorie de la population ou alors certains secteurs urbains décrits ci-après :

- (i) la faiblesse du budget alloué aux voiries urbaines ne permet, ni le percement de nouvelles routes, ni le revêtement de celles qui sont en terre ; tout au plus autorise-t-il la réhabilitation ou la réfection des axes stratégiques tous concentrés dans le centre-ville au détriment de la périphérie, victime des phénomènes d'enclavement et d'inaccessibilité plus qu'aigus pendant la saison des pluies ;
- (ii) la densité surfacique des voiries revêtues (en km/km<sup>2</sup>) décroît d'un maximum de 12,9 pour le centre-ville, à 8,4 pour la 1<sup>re</sup> couronne péricentrale, en passant par 3,5 pour la couronne intermédiaire pour retomber à 0,5 - 0,6 - 1,1 pour les trois grandes zones périphériques, sièges des quartiers populaires<sup>40</sup>.
- (iii) découlant de ce qui précède, les transports en commun dont le réseau est intimement lié à celui des voiries revêtues ont des performances plus que limitées dans les quartiers périurbains d'accès difficile. Nous aboutissons à une nouvelle contradiction dans laquelle les restrictions budgétaires imposées par les P.A.S. ont renforcé une discrimination déjà existante. L'offre des transports en commun qui, depuis la fermeture de la S.O.T.U.C. ne bénéficie plus des subsides de l'Etat, accentue les inégalités sociales, économiques et constitue un facteur supplémentaire d'appauvrissement. Les plus démunis sont doublement affectés dans leurs activités quotidiennes, par l'intermédiaire des carences infrastructurelles de leurs quartiers de résidence où de surcroît l'offre de transport est soit insuffisante, soit inadaptée.

<sup>40</sup> Eboumbou, 2000

### 2.2.2 Pauvreté et indicateurs des déplacements urbains

Sur le plan fonctionnel, nous rappelons que l'agglomération de Douala est organisée en différents pôles dont les plus importants, à savoir d'une part, les pôles administratifs et économiques du secteur tertiaire moderne, très centraux et fixes, d'autre part, les pôles résidentiels plutôt périphériques et mobiles, ont été mis en place par les activités portuaires dès la période coloniale de 1884 à 1959. D'autres pôles secondaires, d'apparition relativement récente, diffus et excentrés à l'instar des zones résidentielles, des marchés et centres artisanaux partagent également l'espace urbain. Dans tous les cas, le développement de la ville, tout en repoussant ses frontières, s'est accompagné constamment de la suburbanisation de la main-d'œuvre.

C'est dans ce contexte que nous tenterons, si possible à partir des quartiers populaires, d'analyser les processus de mobilité des pauvres en tant que modalité d'articulation des différentes activités dans l'espace urbain et le temps, en s'appuyant particulièrement sur les indicateurs et autres paramètres retenus. Nous prendrons notamment en ligne de compte des motifs de déplacement courants, à caractères obligatoires, tels que le travail et l'enseignement.

Lorsqu'on examine les résultats de l'enquête socio-économique menée dans l'agglomération de Douala, nous retenons dans son volet "déplacement", les principaux enseignements touchant aux diverses catégories de pauvres et analysés ci-après.

#### 2.2.3 Les catégories socio-démographiques

##### Le sexe

D'après le deuxième et dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (R.G.P.H.) de 1987, la population active occupée de 6 ans et plus est composée à Douala de 23,8 % de femmes et de 76,2 % d'hommes<sup>41</sup>. Ces chiffres vont dans le même sens que les déclarations de M. Vasconez qui, expliquant la différenciation par sexe des déplacements urbains dans la ville de Quito, a confirmé le fait que le centre de vie des hommes est "dehors", en général celui des femmes est à la maison<sup>42</sup>. Les femmes actives sont en effet plus nombreuses (39,8 %) à travailler dans le quartier que les hommes dont les lieux d'activité se trouvent hors du quartier, en ville.

Pour les deux sexes, la puissance des voitures particulières à disposition et utilisées, pour le motif domicile-travail, se répartit selon une moyenne de 75,0 % pour les 2 - 10 CV et 25,0 % pour les plus de 10 CV. On relève que 27,0 % de femmes n'ayant pas de voiture envisage acheter une dans le futur pour 30,0 % d'hommes. Ces pourcentages passent de 34,9 % contre 39,6 % pour celles et ceux qui disposent déjà d'une voiture, prouvant en cela que l'utilité révélée de la voiture suscite le besoin d'une motorisation multiple.

A propos du motif domicile-travail, les chiffres de la répartition modale femme - homme s'élèvent à : marche à pied (23,1 % - 20,6 %), taxi (42,4 % - 37,3 %), transport en commun (9,8 % - 7,8 %) et voiture particulière (10,2 % - 14,0 %), soit mode motorisé (76,4 % - 77,9 %), mode non motorisé (23,3 % - 22,1 %), mode collectif (57,2 % - 51,7 %) et mode individuel (42,8 % - 48,3 %). Le temps moyen par déplacement est légèrement inférieur pour la femme (33,1 mn) par rapport à l'homme (34,6 mn) qui travaille plus

loin de chez lui. D'une manière générale, les femmes dont les revenus et pouvoir d'achat sont moins élevés se tournent, plus que l'homme, vers les modes de déplacement les moins onéreux.

### L'âge

Le deuxième R.G.P.H. a révélé que les moins de 20 ans, qui sont en majorité des scolaires apprentis et étudiants, représentent 52,6 % de la population totale de Douala. Nous observons, d'après les résultats de l'enquête socio-économique, que le pourcentage des activités professionnelles ou scolaires des uns et des autres localisées dans le quartier, varie en sens inverse de l'âge des actifs ; il décroît environ de 46,0 % (54,0 % en ville) pour les moins de 20 ans à 30,0 % pour les 45 - 54 ans exerçant par contre à près de 70,0 % en ville.

Le taux de personnes dans le ménage, ayant des voitures à disposition est naturellement en défaveur des jeunes ; il croît avec l'âge, progressant de 3,7 % pour les moins de 18 ans, en passant par 22,8 % pour les 35 - 44 ans pour cumuler à 34,0 % pour les 55 ans et plus. Dans la plupart des cas, les jeunes se déplacent à pied, en deux roues et en transport en commun. Naturellement, le chiffre des personnes ayant à disposition les voitures les plus puissantes (plus de 10 CV) évolue dans le même sens que l'âge de ces derniers ; il croît de 10,0 % pour les moins de 18 ans à 30,0 % pour les 45 - 54 ans. Quant à ceux qui projettent dans le futur acheter une voiture, on note chez les non titulaires une indépendance totale entre les tendances d'évolution de l'âge et des vœux. Pour les tranches d'âge actives (les moins de 55 ans) ce pourcentage fluctue entre les valeurs minimales de 27,3 %, pour les moins de 18 ans, et maximales de 33,3 % pour les 18 - 24 ans. Chez ceux qui sont déjà titulaires d'un véhicule, nous retrouvons la même indépendance relationnelle que précédemment tout en soulignant que, comme dans le cas de la motorisation par sexe, le pourcentage moyen de projet d'achat d'une seconde voiture est plus élevé chez la catégorie des motorisés. Le tableau 2 montre bien que les jeunes dont le pouvoir d'achat est le plus faible, utilisent les moyens de déplacement les moins dépensiers et peu performants. Avec les plus de 55 ans (29,1 mn), leur temps moyen par déplacement (29,5 mn) est le moins élevé contre un maximum de 37,7 mn pour les 18 - 24 ans.

TABLEAU 2

Répartition modale partielle (%) des déplacements pour motif domicile-travail/école selon l'âge

	- 18 ans	18-24 ans	25-34 ans	35-44 ans	45-54 ans	55 ans et +	Moyenne	Variation
MAP	40,7	30,5	21,9	18,8	16,9	14,1	21,2	→
TC	18,5	13,3	9,2	6,2	4,4	8,2	8,2	→
VP	0,1	2,9	6,3	19,5	24,6	34,1	12,9	→
Taxi	33,3	38,1	42,1	36,6	34,8	34,1	38,9	→

Ces chiffres nous renvoient au constat précédent d'où il est établi que les jeunes représentent le groupe d'âge qui a le plus d'activités dans un environnement proche, dans le quartier.

Au vu de l'analyse qui vient d'être faite à propos du sexe et de l'âge, il ressort entre autres que tous les handicaps, limitations et bien de contraintes de déplacement, ainsi que des choix modaux imposés à ces catégories faibles d'utilisateurs sont l'émanation d'un contexte économique qui leur est défavorable. C'est la raison pour laquelle nous allons nous attacher à approfondir, dans les lignes qui suivent, la problématique des relations entre les transports et les catégories socio-économiques d'un côté, et les catégories socio-professionnelles de l'autre, afin de mieux comprendre la mobilité des pauvres.

### 2.2.4 Les catégories socio-économiques

#### Le revenu mensuel

A l'instar des tendances opposées observées pour l'âge, plus le revenu mensuel augmente moins l'utilisateur travaille dans son quartier. C'est le groupe de revenu le plus faible (moins de 50 milliers de F CFA) composé majoritairement de scolaires, d'apprentis et d'étudiants, qui ont le plus leur activité dans le quartier à 46,1 %. Mais on se rend vite compte que, la classe de revenu suivante (50 - 100) toujours parmi les plus défavorisés, exercent leurs activités, à près de 70,0 %, hors des quartiers de résidence avec ce que cela implique comme contraintes de déplacements. En fonction de la motorisation des uns et des autres, quelle peut être la répartition modale qui en découle ? Quelles sont les distances parcourues et les durées moyennes respectives du trajet ?

Le taux de motorisation et le nombre de voitures (par ménage) à disposition augmentent avec le revenu des usagers, passant de 7,1 % pour les moins de 50 à 37,1 % pour les 150 - 200, pour cumuler à 69,5 % pour les revenus supérieurs à 300 milliers de F CFA (tabl. 3). Le pourcentage de ceux qui n'ont pas de voiture et envisagent en acheter croît également avec le niveau de revenu passant de 22,5 % pour les moins de 50 à 62,5 % pour les plus de 300.

TABLEAU 3

Motorisation des ménages (%) selon le revenu mensuel (en milliers de F CFA)

	- de 50	50-100	100-150	150-200	200-250	250-300	+ de 300	Moyenne	Variation
0	92,9	89,4	77,5	62,9	39,6	43,1	30,5	82,4	→
1	5,0	8,8	18,8	28,2	37,5	30,6	40,0	12,5	→
2 et plus	2,1	1,8	3,7	8,9	22,9	26,3	29,5	5,1	→

Ce sont les plus pauvres qui désirent le moins, pour des raisons évidentes se doter d'un véhicule qui débriderait leur mobilité.

On retrouve cette relation ascendante pour ceux qui disposent déjà d'une voiture et souhaiteraient en acquérir une seconde (ou une troisième) avec des pourcentages qui varient de 15,1 pour les moins de 50 à 48,6 % pour les plus de 300. Rendu à ce niveau, nous remarquons qu'en moyenne 65,0 % d'usagers travaillent hors de leurs quartiers en ville ou en dehors d'elle, ce qui signifie d'importants besoins de déplacements ; en même temps 82,4 % d'entre eux n'ont pas de voitures, ce qui les rend dépendants des autres modes. Le tableau 4 présente la répartition modale des déplacements en faisant apparaître le caractère contradictoire de la mobilité de différents groupes socio-économiques selon leur pouvoir d'achat. Les plus démunis étant particulièrement captifs des transports collectifs ou se déplaçant à pied (tabl. 5), les plus nantis, fort de leur pouvoir d'achat et taux de motorisation élevés utilisent de plus en plus la voiture particulière au fur et à mesure de l'augmentation, des revenus lesquels constituent, sur le plan de la mobilité et des distances parcourues, un puissant facteur d'inégalité. Les déplacements de moins de 6 km sont les plus nombreux (49,2 %) mais représentent seulement 11,7 % de l'ensemble des distances parcourues contre un maxima de 43,4 % pour ceux de [ 6 - 10 km ] (fig. 1).

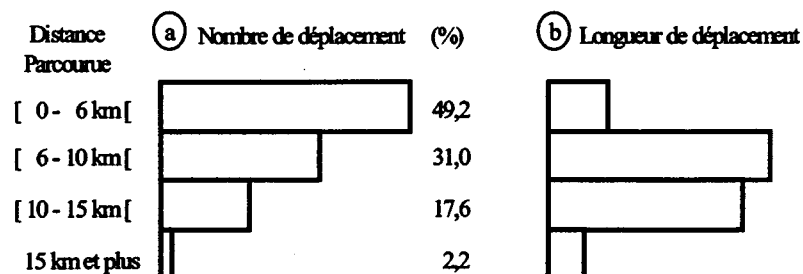
TABLEAU 4

*Ventilation partielle des déplacements (%) pour motif domicile-travail/école selon le revenu mensuel (en milliers de F CFA)*

	- de 50	50-100	100-150	150-200	200-250	250-300	+ de 300	Moyenn e	Variatio n
TC	11,2	9,5	5,5	6,1	2,4	1,2	0,1	8,2	➔
VP	2,1	5,8	15,0	30,0	48,8	40	52,1	12,9	➔
MAP	30	21,2	16,5	10,9	9,8	9,4	7,4	21,2	➔
Taxi	39,2	42,0	41,3	37,9	28	27,1	26,4	38,9	➔

FIGURE 1

*Répartition (%) des déplacements pour motif domicile-travail/école par classe de distance selon le nombre et la longueur*



#### Le budget mensuel du transport

En moyenne, dans la pratique des déplacements pour motif domicile-travail, 38,3 % de la clientèle consacre moins 10 % de leur budget mensuel aux transports, 50,0 % entre 10 et

20 % et 11,7 % consomme plus de 20 % dudit budget. Pratiquement pour toutes les tranches de revenus, le gros des effectifs est concentré dans la catégorie des moins de 10 %, à l'exception de ceux gagnant plus de 300 000 F CFA qui se retrouvent dans celle des 10 - 20 %. Nous remarquerons qu'au-delà du caractère commun du pourcentage de 10 % et bien que la ponction monétaire soit plus élevée pour les hauts revenus, il n'en reste pas moins que les plus démunis sont davantage handicapés par ce taux, surtout lorsqu'on sait que, devant l'offre quantitativement et territorialement fluctuante, voire insuffisante des transports en commun fragilisés dans certaines conditions et circonstances, les usagers pauvres n'ont d'autres alternatives que la marche à pied (pour les distances moins longues) et le taxi plus cher (tabl. 5).

D'ailleurs la répartition modale de chacune des trois catégories de budget de transport révèle que pour les moins de 10 %, ce sont la marche à pied (34,8 %) et le taxi (28,7 %) qui demeurent les modes les plus utilisés avec un temps moyen de parcours de 28,5 mn ; pour les 10 - 20 % nous retiendrons comme moyens prédominants le taxi (45,9 %) et la voiture personnelle (12,2 %), avec un temps moyen de parcours de 41,0 mn, et enfin pour les plus de 20 %, nous retrouvons le taxi (54,8 %) et la voiture personnelle (15,7 %), avec un temps moyen de parcours de 38,1 mn.

TABLEAU 5

*Motorisation des ménages et choix des moyens de transport les plus utilisés (%) pour motif domicile-travail/école selon le revenu mensuel (en milliers de F CFA) et la distance moyenne parcourue*

		- de 50	50-100	100-150	150-200	200-250	250-300	+ de 300	Moyenn e	Variatio n
0 VP	MAP+ Vélo	29,9	19,8	17,8	9,8	6,7	7,3	4,3	20,4	➔
	Taxi	34,1	37,5	31,7	29,5	13,3	19,5	14,8	32,1	➔
1 VP et +	VP	1,9	5,6	15	29,4	49,4	41,5	53	13	➔
Distance moy. par déplacement (km)		4,6	5,5	5,4	6,4	7	5,5	6,1	4,4	➔

Une fois de plus les usagers pauvres, avec des bas revenus, sont frappés dans leur mobilité rendue difficile, par l'usage des modes peu performants et restrictifs comme la marche à pied. Souvent, ils ont la contrainte d'utiliser le taxi dont les tarifs sont élevés, quitte parfois à réduire le nombre de déplacements ; l'usage des motos et des transports en commun (T.C.), lesquels ne jouissent pas toujours d'une grande souplesse d'exploitation et n'assurent pas une bonne couverture du territoire urbain, ne vient qu'après. Force est de constater, d'après les personnes interrogées, que 33,6 % seulement affirment que leurs quartiers sont desservis par les transports en commun. Seules 14,2 % d'entre elles déclarent pouvoir effectuer l'ensemble de déplacements urbains, tous motifs confondus, en transport en commun ; sinon pour les 85,8 % autres, les possibilités d'utilisation s'élèvent respectivement à 62,6 % d'usagers (20 % de déplacement en transports en commun), 26,0 % (40 % de déplacement en transports en commun), 10,1 % (60 % de déplacements en transports en commun) et pour 1,3 % d'usagers (80 % de déplacements sont possibles en transports en commun). Au vu de ce qui précède, quelles sont les catégories socio-professionnelles les plus affectées par cet environnement ?

### 2.2.5 Les catégories socio-professionnelles

A l'image de tous les groupes d'actifs urbains la plupart des Catégories Socio-Professionnelles (C.S.P.) exercent leurs activités hors des quartiers de résidence, en ville selon le pourcentage du tableau 6.

TABLEAU 6

*Classification des catégories socio-professionnelles (%) selon la localisation des activités hors du quartier de résidence, en ville*

	FORMEL				AUTRES			Moyenn e
	Patron, cadre, maîtrise	Employé	Manœu- vre, ouvrier	Informel aide familiale	Commer- çant, Artisan	Personnel, indépendan t	Inactifs, ménagères , autres	
Activité hors du quartie r	75,7%	74,6 %	70,4 %	60,4 %	55,2 %	54,7 %	50,5 %	63 %

Ces chiffres soulignent à la fois l'importance des besoins de déplacements tout en indiquant les catégories des usagers les plus demandeuses qui appartiennent surtout aux secteurs d'activités de l'économie moderne ou formelle assujettis à la migration alternante journalière. C'est dans ces mêmes catégories socio-professionnelles qu'on rencontre les taux de motorisation les plus élevés à l'exception des manœuvres et ouvriers (tabl. 7) lesquels, avec le secteur informel, aides familiales, ménagères et inactifs, etc. forment le groupe des déshérités avec plus de 89,0 % de non motorisés et moins de 24,0 % de présence de garages dans la concession. Néanmoins les usagers non motorisés de l'ensemble des catégories socio-professionnelles manifestent le désir de se doter d'un véhicule dans le futur ; c'est le cas de 45,3 % de patrons, cadres et agents de maîtrise et de beaucoup moins pour le reste qui l'envisage à 20,7 % - 29,6 %, soit une moyenne de 29,1 % de oui contre 70,9 % de non. Pour ceux des usagers disposant déjà d'une voiture, le désir d'augmenter leur parc automobile est toujours présent et plus fort avec une moyenne de oui de 38,6 % contre 61,4 % de non.

TABLEAU 7

*Motorisation des ménages et part de l'existence d'un garage (%) dans la concession selon la catégorie socio-professionnelle*

	Manœu- vre, ouvrier	Informel aide familial	Autres, Non actifs	Commer- çants, arti-sans	Emplo- -yés	Pers. Indé- pendan t	Patron cadres	Moyenn e	variation
0 VP	93,9	93,3	89,9	84,9	84,3	74,7	54,1	82,4	→
1 VP	3,3	4,2	7	11,9	13,1	16,7	31,3	12,6	→
2 VP et +	2,8	2,5	3,1	3,2	2,6	8,6	14,6	5	→
Présence garage	12,8	18,0	24,1	23,7	26	39,9	59,6	30,4	→

Les inégalités et autres discriminations à la fois fondées sur des critères économiques et entraînant les conséquences tout aussi économiques persistent, quelle que soit la forme, sur les catégories sociales les plus défavorisées. Le tableau 8 indique qu'elles se déplacent peu en voiture particulière, plus en transport en commun, à pied et à un taux autant élevé, en taxi que les autres catégories socio-professionnelles plus avantagées, avec ce que cela implique comme charges financières disproportionnées. Le taxi est pratiquement le mode de transport collectif qui assure la meilleure pénétration du tissu urbain et une couverture optimum de la ville d'où son usage important par tous.

TABLEAU 8

*Ventilation partielle des déplacements (%) pour motif domicile-travail/école selon la catégorie socio-professionnelle*

	Manœu- vre, ouvrier	Informel aide familial	Autres, Non actifs	Commer- çants, arti-sans	Emplo- -yés	Pers. Indé- pendan t	Patron cadres	Moyenn e	variation
TC	9,8	7,7	10,4	8,6	9,2	4,2	5,9	2,2	→
VP	3,4	5,1	4,6	8,5	9,1	20,3	32,3	12,9	→
MAP	19,7	34,7	26,3	33	14,2	26	8,7	21,2	→
Taxi	42,7	35,8	45,7	25,9	46,6	38,5	35,3	38,9	→

L'analyse de la pratique de déplacement selon le niveau de motorisation des uns et des autres (tableau 9) offre, une meilleure idée sur l'expression modale et surtout le profil des modes les plus utilisés dans chaque cas. Les usagers motorisés utilisent plus la voiture particulière dans leur déplacement que les non motorisés, naturellement captifs de la marche à pied et des transports collectifs.

TABLEAU 9

*Motorisation des ménages et choix des moyens de transport les plus utilisés (%) pour motif domicile-travail/école selon la catégorie socio-professionnelle*

		Manœu- vre, ouvrier	Informel aide familial	Autres, Non actifs	Commer- çants, artisans	Emplo- -yés	Pers. Indépe ndant	Patron cadres	Mo- yenne	Vari- ation
0 VP	MAP + vélo	18,3	35,9	22,4	33	15,1	24,4	7,7	20,4	→
	Taxi	39,9	33,2	37,8	22,9	38,8	26,2	26,5	32,1	→
1 VP et +	VP	2,8	5,1	4,7	8,6	9,2	21,6	31,4	13	→
Tps moyen de déplacement		34	30	37	29	35	36	33	34	→

Au terme de ces investigations, que ce soit au niveau socio-démographique, socio-économique et socio-professionnel, les inégalités et autres injustices ponctuent et accompagnent la mobilité des pauvres, considérablement handicapés dans leurs pratiques de déplacements et limités dans leur choix modal. Nous avons également relevé que, devant la faiblesse des économies, de l'offre des transports et des services de toutes natures par rapport l'essor démographique fulgurant des métropoles des pays

du Sud, la relation transport/pauvreté a une dimension géographique dont nous allons tenter de déterminer les contours dans les lignes suivantes.

### 2.2.6 Le facteur géographique dans la mobilité inéquitable

La structure des migrations alternantes confirme l'organisation fonctionnelle et le déséquilibre de la ville de Douala partagée autour de deux pôles opposés à savoir :

- le centre-ville, symbolisé par les couronnes urbaines A et B, regroupe les fonctions centrales à dominante du tertiaire de commandement et de service telles que les activités administratives, commerciales, d'affaires et financières, etc. ; c'est la principale zone d'emplois formels de la ville. Il en existe d'autres, moins importantes où sont concentrées les activités manufacturières telles que des centres industriels de Bassa et de Bonabéri dans les couronnes D et F, ainsi que la zone d'activité de Ndobo dans la couronne G ;
- les quartiers suburbains, sièges des fonctions péricentrales et périphériques à dominante informelle, artisanale, industrielle et résidentielle des classes moyennes et populaires. Ils constituent les principaux bassins de main-d'œuvre de la ville.

Le développement inégal de l'agglomération consacre le clivage emploi/habitat à l'origine des grandes migrations alternantes observées quotidiennement à Douala. Les chiffres du tableau 10 reflètent fidèlement ces dynamiques spatiales asymétriques, caractéristiques de l'agglomération de Douala tiraillée entre un centre-ville fixe, car adossé contre la zone portuaire sur une frontière maritime naturelle, et une périphérie dont les frontières reculent sans cesse. Si l'on ajoute à cela la grande mobilité résidentielle des habitants de la ville, la plupart des usagers, en particulier, ceux des quartiers périphériques sont confrontés aux problèmes : de distance parcourue, de durée de trajet, de choix modal, de changement modal ou de circulation, etc.

TABLEAU 10

Classification des couronnes urbaines (%) selon la migration alternante des travailleurs : solde migratoire

	CENTRALE			PERICENTRALE			PERIPHERIQUE			Variation
	A*	B	C	D	E	F	G	H	I	
Résident travaillant hors zone	7,5	27,6	65	59,8	59,7	62	42,7	83,5	59,1	↗
Non résident travaillant dans la zone	92,5	72,4	35	40,2	40,3	38	57,3	16,5	40,9	↘
Solde migratoire	-0,5	-44	+30	-19,6	+19,4	-24	-14,6	+67	-18,2	↗

(\*) Centre ville

Afin de juger de la stabilité résidentielle ou non du corps social, nous nous appuyerons sur trois principaux indicateurs que sont les durées de séjour dans le logement, le quartier et le déménagement. Même si les mouvements des ménages ne sont pas en soit

un phénomène visible ni impressionnant, on note tout de même qu'en moyenne, la mobilité résidentielle touche le maximum d'habitants de Douala selon une intensité variable. Les personnes interrogées déclarent respectivement des durées de séjour dans le logement d'une moyenne de (tabl. 11) : 10,6 % pour un an, 12,2 % pour deux ans, 11,2 % pour trois ans, 9,1 % pour quatre ans, 8,7 % pour cinq ans et 48,2 % pour six ans et plus. Près de la moitié de la population a donc une durée de séjour relativement longue dans le logement et le quartier (52,8 %).

TABLEAU 11

Répartition des personnes (%) selon la durée de séjour dans le logement et le quartier

	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans et +
Dans le logement	10,6	12,2	11,2	9,1	8,7	48,2
Dans le quartier	8,3	10,6	10	9,5	8,8	52,8

Le tableau 12 nous donne des indications sur la stabilité des différentes catégories socio-professionnelles. Que ce soit pour la durée de séjour dans le logement ou dans le quartier, les usagers du secteur formel, disposant de revenus salariaux réguliers et ayant entre autres des contraintes journalières de déplacement sont relativement les moins stables. Les migrations alternantes auxquelles ils sont assujettis peuvent présenter à la longue des incidences financières et économiques importantes dont on peut imaginer l'acuité auprès des usagers les plus motorisés soumis en plus à une grande mobilité résidentielle. Du point de vue des déménagements, le caractère stable pour la moyenne des populations est confirmé avec une majorité importante de personnes (63,6 %) qui déclarent n'avoir pas déménagé contre 36,4 % parmi lesquels 61,9 % ont déjà déménagé une fois, 27,6 % deux fois, et 10,5 % trois fois et plus. Il ne fait aucun doute que cette mobilité résidentielle aura des répercussions sur les paramètres analysés plus bas, avec des précisions sur les localisations des usagers.

TABLEAU 12

Part (%) des personnes ayant une durée de séjour de six ans et plus dans le logement et le quartier selon la catégorie socio-professionnelle

	AUTRES				FORMEL			Moyenne
	Autres, inactifs	Personnel, indépendants	Commerçants, artisans	Informel, aide familial	Manceuvre, ouvriers	Patrons, cadres	employés	
Dans le logement	56,4	55,1	52	49,6	43,6	38,3	36,6	48,2
Dans le quartier	61,2	60	54,7	56,6	48,5	42,6	41,5	52,8

C'est probablement au déséquilibre de la configuration spatio-fonctionnelle de l'agglomération de Douala que nous devons la grande variété et la différenciation des distances parcourues pour motif domicile-travail. Nous avons à faire ici l'indicateur qui symbolise certainement le mieux (tableau 13) les inégalités géographiques entre les



habitants en matière de déplacement, en raison des écarts notoires observés et grandissants au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la couronne A dite centre-ville (fig. 2).

TABLEAU 13

Part des usagers (%) selon la couronne de résidence et la classe de distance dominante parcourue pour motif domicile-travail/école

	CENTRALE			PERICENTRALE			PERIPHERIQUE		
	A*	B	C	D	E	F	G	H	I
0-6 km	64,4	41,3							
6-10 km			66,3	59,6	76,4	47,1			
10-15 km							44,6	81,2	88
15 km et +									

(\*) Centre ville

Le tableau 14 reprend cette hiérarchisation géographique des déplacements en précisant les distances moyennes parcourues par ressortissant de couronne urbaine. Plus que pour la durée moyenne de trajet, les inégalités touchant aux distances moyennes parcourues, sont d'autant plus amplifiées que l'utilisateur du quartier périphérique est à la fois pauvre, non motorisé, non titulaire du permis de conduire, captifs des transports en commun informel ou privé, aux tarifs fluctuants et astreint à toutes sortes d'inconvénients et aléas de la circulation urbaine.

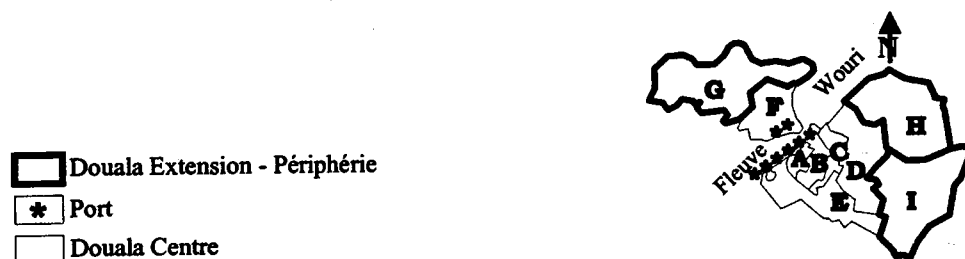
TABLEAU 14

Répartition de la distance moyenne (km) et de la durée moyenne (mn) par déplacement pour motif domicile-travail/école selon les couronnes de résidence et d'activité

		CENTRALE			PERICENTRALE			PERIPHERIQUE		
		A*	B	C	D	E	F	G	H	I
Résidence / trajet	Distan moy.	3,5	2,6	5,3	5,5	6,5	7,1	9,4	6	5,4
	Durée moy.	27	31	35	32	30	34	34	41	39
Activité / trajet	Distan moy.	7,3	5,5	4,3	4,4	6,1	5,6	9,2	4,5	5,4
	Durée moy.	36	32	32	33	33	36	35	39	35

FIGURE 2

Localisation des couronnes urbaines



Faute d'un niveau de services et d'équipements suffisant les inégalités et discriminations de toutes sortes revêtent une dimension géographique dans la mesure où elles sont plus localisées en périphérie qu'au centre-ville. C'est particulièrement le

cas des usagers les plus vulnérables, ceux des quartiers populaires, mais aussi d'autres secteurs urbains qui subissent de plein fouet la rigueur et les inconvénients de la crise des transports urbains libéralisés. Aussi longtemps qu'ils seront en retrait d'une planification urbaine, par ailleurs peu contraignante, et n'auraient pas pris suffisamment en compte les particularités ou réalités socio-économiques des usagers, les transports urbains demeureront un facteur d'appauvrissement d'une grande partie de la population.

### 3. CONCLUSION : LES DIFFICULTES DES ZONES D'EXPANSION

Le décalage persistant observé d'une part, entre l'offre et la demande, d'autre part, entre la mobilité sociale régressive des usagers et le caractère figé, très capitaliste des transports publics (avec des opérateurs économiques dont la plupart sont des hommes d'affaires véreux se refusant à toute organisation de la profession) pose non seulement le problème de l'inadaptation de l'offre, au premier degré, ressentie dans les quartiers populaires périphériques ; mais il soulève également la question d'une insuffisance des transports en commun (exclusivement privés à Douala depuis la fermeture de la S.O.T.U.C.) lesquels n'apportent toujours pas toutes les satisfactions qu'offrirait un service public de transport assurant, tout autant auprès des usagers pauvres, une mission sociale. Dans cette conjoncture économique difficile, en l'état, les transports collectifs constituent une nouvelles source de discrimination vis-à-vis des plus défavorisés captifs : pertes de temps, longues distances à parcourir et durées de trajet, nombre de déplacements réduits, insécurité, pas de confort, etc.

En effet des foules compactes et massives, composées de ces laissés pour compte en majorité non motorisés, attendent souvent très longtemps aux nombreux carrefours de la ville, pendant des heures de pointe du matin et du soir. Cette présence régulière atteste de la crise des transports urbains qui prend des formes propres à la ville de Douala. Les spectacles d'incivilité, de bousculade, d'engueulade, d'étouffement... offerts dans les carrefours Ndokoti, Dalip, Rond-Point de Deido, Village, Air France, Poste Centrale, Ecole Publique de Deido, etc. illustrent parfaitement les écarts et l'inadéquation entre l'offre et la demande.

Dans la soirée vers 17 H 00 - 18 H 00, le niveau de captivité de ces foules cosmopolites augmente vis-à-vis des transports collectifs. Du fait de la tombée de la nuit et en l'absence d'un éclairage sûr des axes routiers, la marche à pied très utilisée dans la matinée, est progressivement abandonnée pour raison d'insécurité, d'agression ou de vol. C'est très souvent qu'un usager, qui attend depuis 18 heures au lieu de ramassage dans les grands carrefours suscités, points de rupture de charge, n'arrive finalement à son domicile, distant par exemple de 5 km, que vers 21 heures voire plus tard. C'est le cas des résidents des cités dortoirs périphériques : de la ville nouvelle de Douala Nord, de la Cité des Palmiers, de Ndobbo, ou de Village sur l'axe lourd à la sortie de Douala, etc. lesquels subissent à outrance le surenchérissement des tarifs. L'expérience montre clairement que l'étalement des heures de pointe est plus importante dans la soirée que la matinée. La crise des transports urbains revêt donc ici, à travers ses effets profondément négatifs et pervers, sa forme parmi les plus aigus qui inciterait à s'intéresser de plus près à la problématique de l'offre de transport dans ces quartiers périphériques.



Par l'approche des indicateurs : déménagements, durée de séjour dans le logement et dans le quartier, nous avons vu que la mobilité résidentielle est un phénomène généralisé qui touche l'ensemble des catégories socio-professionnelles et intéresse l'intégralité de l'espace urbain. Toutes les couronnes ou secteurs de l'agglomération sont à la fois, pour des motifs divers, émetteurs et récepteurs des flux des habitants, usagers des transports urbains. C'est de cette même mobilité que dépend en fin de compte, lorsque la résidence est fixée, la distance entre les points de départ et d'arrivée de tout déplacement. Nous ne perdrons pas de vue notamment que la mobilité domicile-travail, entre autres, est directement rattachée à l'organisation des activités économiques de l'agglomération, avec ce que cela implique comme migrations journalières et distances induites. En particulier, la localisation géographique et le niveau de développement des différents quartiers populaires, font varier l'accessibilité, la répartition modale et déterminent leur éloignement du centre-ville de Douala.

Il apparaît par conséquent de plus en plus claire que le paramètre "distance parcourue", dont nous avons vu plus haut qu'il symbolisait le mieux les inégalités entre les usagers, est le nœud en amont, de par sa dépendance à la mobilité résidentielle plurielle, de la relation entre le transport et la pauvreté en ville. Les résultats de l'enquête socio-économique ont suggéré que la structure sociale, sous couvert de la notion de "revenu des ménages", est le déterminant le plus direct et de la mobilité. Cette dernière, dans le contexte de la dynamique urbaine ambiante, est globalement le produit de la différenciation des processus de la localisation des activités économiques et des résidences des diverses couches de revenus ayant un accès inéquitable et ségrégué aux différents moyens de déplacements (accomplis ou réprimés). Il est alors question d'une expression modale soit complète, tronquée ou enclavée selon la structure des quartiers de Douala. C'est ce qui a fait dire à M. Vasconez que :

*"... Les déterminants de fond de la mobilité ne sont pas tant liés à la localisation du travail qu'à la possibilité d'accéder à un terrain et aux processus de spéculation sur le sol, qui conduisent à une structure urbaine donnée. Les déplacements à l'intérieur de la ville pour chercher un logement en propriété ou en location, créent la dissociation logement-travail, et conduisent les secteurs populaires à s'établir de plus en plus fréquemment dans les zones d'accès difficile"*(6).

Sous l'influence des Programmes d'Ajustement Structurel, la croissance et le développement économiques dans la ville de Douala, tels qu'observés durant ces dernières années, se sont donc traduits par une suburbanisation de la main-d'œuvre, un hyperfractionnement des activités tertiaires - de type primitif ou non évolué - et par le gonflement conséquent du secteur informel. Cette évolution complique davantage la problématique de la mobilité des secteurs populaires : d'installation précaire, changeante car souvent illégale avec des lieux d'activité ambulants voire très mobile. Les conséquences économiques et financières négatives sont particulièrement élevées chez les pauvres qui voient leur niveau de vie de plus en plus affecté.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] 2<sup>e</sup> R.G.P.H., Deuxième Recensement Général de la Population et de l'Habitat au Cameroun - DEMO 87, (1993) Vol. II - Résultats bruts, Yaoundé, 226 p.
- [2] Eboumbou Jemba Christian, Développement urbain, transport et énergie à Douala - Cameroun, Proceedings of the International Conference C.O.D.A.T.U. IX, Mexico City, 11 - 14 avril 2000, Mexico, pp. 415 - 420.
- [3] Henry Etienne, La mobilité urbaine dans les pays en développement, Compte Rendu de la Rencontre de Recherche du 1<sup>er</sup> juillet 1983, I.R.T., Arcueil, 90 p.
- [4] Mbassi Elong, L'offre de transport par le secteur informel des villes du Tiers Monde, Proceedings of the International Conference C.O.D.A.T.U., Dakar, 2 au 5 mai 1980, Transports avril - mai 1981, n° 262, Paris, pp. 300 - 318.
- [5] Ngabmen Hubert, Mobilité urbaine des Pauvres et Programmes d'Ajustement Structurel - Dossier - Echos du S.I.T.R.A.S.S., n° 12, avril 1996, Arcueil, pp. 5 - 6.
- [6] P.N.U.D., Cameroun : Rapport sur le développement humain 1998, Yaoundé, 100 p.
- [7] Vasconez Mario, La mobilité urbaine dans les quartiers de Quito, compte tenu de la Rencontre de Recherche du 1<sup>er</sup> juillet 1983, I.R.T., Arcueil, pp. 17 - 28.

# L'ORGANISATION DES TRANSPORTS INFORMELS DANS L'AGGLOMERATION DE DOUALA

**Esther BOUPDA**  
*Enseignant-chercheur - FLESH*  
*Université de Douala - Cameroun*

## INTRODUCTION

Dans l'agglomération de Douala, le transport artisanal existe depuis les années soixante quinze. Il s'est surtout déployé dans les zones périphériques, sur les routes difficilement carrossables, pour assurer la continuité de la desserte au-delà des lignes exploitées par les taxis et la Société des Transports Urbains du Cameroun (SOTUC). Depuis bientôt deux ans, ce mode de transport que contrôlent difficilement les pouvoirs publics se place de plus en plus en position de monopole pour assurer le déplacement des citadins. En terme d'occupation de l'espace, cette observation est frappante aussi bien dans les quartiers d'urbanisation récente que dans le centre ville et l'hypercentre ville où les cars, les minibus et les bus ont fait une irruption spectaculaire et sillonnent la cité toute la journée, et bien souvent tard dans la soirée après vingt heures.

Pour une agglomération métropole économique du pays comme Douala qui connaît une croissance spatiale et démographique vertigineuse depuis trois décennies, il importe de réfléchir sur l'efficacité de cette offre de transport dans le contexte actuel de libéralisation et de dérégulation du secteur transport. L'objectif de ce papier n'est pas de réveiller la polémique *pour ou contre le transport informel* ; il s'agit plutôt d'étudier la compétitivité des bus, minibus et cars dans le contexte d'une mobilité durable pour la ville de Douala, après des enquêtes et des entretiens avec les responsables des services publics et les différents acteurs. Nous avons ainsi rencontré 50 propriétaires et plus d'une centaine de chauffeurs, de receveurs et de coxeurs. Le but de cet exposé est aussi de montrer que l'autorité publique qui est naturellement responsable de la politique des transports, a encore un grand rôle à jouer pour la régulation et la réglementation de ce système, lequel fonctionne encore sur la base du *tout transport privé*. Notre communication cherche enfin à nourrir une analyse sur la planification des déplacements comme un outil concret de travail pour une urbanisation contrôlée et orientée de la première ville du pays.

Dans cette optique, cette contribution aborde trois sujets de réflexion.

Tout d'abord, le contexte urbain : en effet, Douala est une agglomération dans laquelle les liaisons nord-sud et est-ouest ne sont pas faciles, du fait de la discontinuité des grands axes structurants. Par ailleurs, il s'agit d'une ville port et l'explosion des transports informels ne semble pas à même de résoudre les problèmes de liaison entre le port et la ville.

Ensuite, est traité le fonctionnement actuel du transport informel, étant entendu que l'offre actuelle accroît la mobilité des citadins.

La dernière partie de l'exposé analyse les limites de ce mode de déplacement et propose des actions urgentes eu égard au cadre réglementaire en vigueur depuis 1997.

## 1. LE CONTEXTE URBAIN DE L'EXPLOSION DES TRANSPORTS INFORMELS PAR CARS, MINIBUS ET BUS

En quatre volets, vont être présentées les raisons du développement du transport privé et de la présence de plus en plus grande des transporteurs clandestins dans la circulation urbaine : le contexte géographique, l'état de la voirie, la concurrence difficile des autres modes de transport, le cadre historique et réglementaire.

### 1.1 Une métropole économique dépassée par sa croissance

Douala est une ville de plus de deux millions d'habitants. Elle concentre toujours 75% de la production industrielle du pays, la majorité des entreprises, des banques et des sociétés d'assurance. C'est aussi le plus grand centre commercial. Toutes ces activités font d'elle la première ville dans la hiérarchie urbaine. Cette primauté lui vaut d'être par excellence la ville dont l'urbanisation est en grande partie alimentée par l'exode rural. De partout au Cameroun, on émigre à Douala pour plusieurs raisons dont la principale est d'accéder à un meilleur statut social. En effet, la ville accueille chaque année plus de 90 000 nouveaux habitants ; elle concentre plus de 30% de la population urbaine du pays. Elle a vu sa population plus que doubler tous les 10 ans depuis quarante ans : 155 000 habitants en 1960, 320 000 en 1970, 700 000 en 1980, 1,2 millions en 1991. Cette population, jeune dans sa majorité, est très mobile. Elle vit dans les quartiers péricentraux déjà surpeuplés, mais aussi dans les quartiers périphériques où l'urbanisation anarchique est fortement consommatrice de l'espace du fait d'un habitat horizontal qui par ailleurs rend très coûteux l'équipement viaire (voirie et desserte). Actuellement, les quartiers les plus peuplés se trouvent à l'ouest et à l'est de la ville, à plus de 20 kilomètres des emplois généralement situés dans les zones centrales et au Sud. De même, la cité dortoir de Douala Nord qui abrite plus de 400 000 âmes et se trouve à plus de 15 kilomètres du centre ville n'est reliée au Sud que par un seul axe à voie unique dans chaque sens.

En réalité, la superficie de l'agglomération a triplé en moins de 20 ans, passant de 6500 hectares en 1982 à 11500 en 1992 et à plus de 18000 en 2000. Les conséquences de cette urbanisation où il faut relever le défi du nombre et surtout celui de l'espace sont nombreuses sur le plan transport :

Les élèves et les étudiants représentent environ 35% des usagers de transport collectif, avec les difficultés tarifaires inhérentes.

Chaque jour, une nuée d'autres catégories de voyageurs démunis, incapables de payer des tarifs élevés de transport, mais désireux de se rendre dans le centre ville ou dans les pôles d'activité (port, grands marchés, centre commercial, centre administratif, etc.), s'amusent le long des lignes rentables que choisissent les chauffeurs de cars et/ou des minibuses.

L'absence de voirie tracée dans ces zones périphériques desservies uniquement par des pistes en terre que ne peuvent emprunter que les charrettes, les *moto-taxis* et les vieux véhicules brinquebalants interdit toute desserte par autobus et même parfois par

minibus. Cette absence de réseau de voirie contraint la grande majorité des résidents à la marche à pied sur de longues distances. En effet, les habitants de ces quartiers reculés du centre ville sont obligés d'effectuer de longs trajets à pied avant de prendre un car surchargé, ce qui suppose qu'ils utilisent au minimum deux heures pour se rendre de leur domicile à leur lieu travail. Les plus pauvres consacrent plus de la moitié de leur budget au transport.

La congestion du trafic sur les grands axes et la pollution de l'air sont de plus en plus importantes, car le taux de motorisation a doublé depuis 1988 (26%) sans que les infrastructures aient changé.

En ce qui concerne le port, celui-ci est beaucoup plus tourné vers la mer que vers la ville. Ses liaisons avec les zones de forte activité économique ne sont pas fluides. Deux faits majeurs sont à l'origine de cette situation : le mauvais état de la voirie, l'insuffisance du réseau de distribution et la discontinuité des tracés de nombreuses rues.

En résumé, les problèmes d'accessibilité sont importants pour toute la population de la cité. En effet, en voiture particulière, il est difficile de traverser la ville en moins de quarante cinq minutes, même aux heures creuses, parce qu'il faut compter avec l'encombrement des chaussées et des trottoirs par le trafic lourd de transit, la livraison des marchandises, le commerce ambulancier ou fixe et la circulation piétonne.

### 1.2 Une infrastructure de transport inadaptée

Le réseau viaire est insuffisant et inadapté au trafic. Il s'agit de 1000 kilomètres environ de voies en terre (routes et pistes) et de 450 kilomètres de rues asphaltées dont 160 pour le réseau principal structurant. Ce sont en général des axes ayant de bonnes caractéristiques géométriques, mais on n'en compte que sept à chaussées doubles. En dehors de quelques tronçons récemment réhabilités, la chaussée est souvent très dégradée, parsemée de nombreuses fondrières et de nids de poule. Cet état du réseau éprouve considérablement la carrosserie des véhicules, mais provoque aussi, bien souvent, d'importants dégâts mécaniques sur les essieux, les ponts, les supports moteurs, etc. Selon les conducteurs des cars et minibuses intra-urbains, les meilleurs amortisseurs ne résistent pas plus de six mois. Dans ces conditions, ils exploitent au mieux la partie de la chaussée la moins abîmée et aux heures de pointe, ils n'empruntent que les axes les moins détériorés, obligeant ainsi les usagers à s'y rabattre. Les pertes de temps et d'énergie qui en découlent sont indiscutables.

On aboutit ainsi à une inégalité dans la répartition de l'offre de transport dans les différentes parties de la ville, ce qui accentue le niveau de ségrégation sociale et spatiale. Les grands axes sont concentrés dans le centre ville et les quartiers péricentraux. Les rocades des 5 km, 10 km et 16 km définies depuis le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de 1982 ne sont toujours pas réalisées. Les seules voies qui assurent les entrées et les sorties de la ville sont les axes lourds Douala-Yaoundé au Sud-est et Douala-Nkongsamba à l'Ouest. Elles sont malheureusement à voie unique dans chaque sens. Le pont sur le Wouri qui date de 1955 est vieux et supporte mal l'ensemble du trafic routier et ferroviaire entre les deux parties de la ville que sont Bonabéri sur la rive droite et Douala sur la rive gauche.

Seize bassins versants se partagent la ville, mais les principaux marigots qui constituaient l'ossature du réseau de drainage suivant le plan Dorian de 1959 sont aujourd'hui bouchés tant par l'habitat spontané que par les déchets de toute nature dans leur lit. La conséquence la plus grave de cette situation est que de nombreux tronçons des rues bitumées se trouvent inondés après les pluies, même dans le centre ville. La circulation devient alors particulièrement difficile, au point que certains itinéraires sont de temps en temps abandonnés. Or, à Douala, la saison des pluies dure quatre mois, avec deux à paroxysme pluvial totalisant plus de 1500 millimètres d'eau. Il va sans dire que pendant cette période, l'érosion et le trafic contribuent à l'accélération du décollement du revêtement du bitume des corps des chaussées, d'autant que la compactance du sol est faible. Dans ce contexte, il est très difficile d'assurer une maintenance des rues de la ville qui garantisse de façon durable une mobilité agréable et soutenue aussi bien avec des véhicules neufs que des voitures d'occasion qui ont connu un essor extraordinaire ces dernières années.

Enfin, les problèmes de stationnement sont une grande préoccupation tant pour les pouvoirs publics que pour les usagers, face au désordre introduit par le transport informel dans la circulation. Notre enquête d'opinion sur ce sujet montre que, quels que soient le mode, le motif et le lieu de déplacement (école, travail, achats, loisirs, etc.), les automobilistes sont confrontés à un problème de stationnement de plus en plus aigu. L'urgence nécessite de créer des aires de stationnement dans la ville est une évidence pour 60% des piétons, 80% des cyclistes qui sont par ailleurs les victimes d'accidents les plus fréquents, 90% des conducteurs de voitures particulières souvent scandalisés par le comportement des autres usagers, et 50% des chauffeurs des cars, minibus, bus, taxis et véhicules clandestins. Ces derniers s'illustrent en outre par le mépris des règles les plus élémentaires du code de la route, notamment la pratique courante du ramassage des passagers en pleine chaussée sans arrêt du moteur et sans la moindre signalisation.

Il importe de se préoccuper de ce problème crucial, car il n'existe que deux parkings dans le centre ville, ayant moins de 150 places. Au total, aujourd'hui comme demain, la maîtrise de la circulation passe par une bonne gestion de l'incontournable problème de stationnement pour résorber les nombreux points noirs que l'on observe partout, notamment sur l'axe lourd Douala-Yaoundé (carrefour Total à l'entrée du quartier Brazzaville, marché de Ndopassi), à la gare routière de Sodiko Bonabéri, aux carrefours Ancien Dalip, Persidès, Ndokoti, Ecole Publique Deido et Saint Michel, au rond point Deido ainsi qu'aux marchés Central et Sandaga. Ces points noirs sont souvent à l'origine des bouchons qui limitent la fluidité du trafic et par conséquent le bon développement des activités économiques urbaines.

### 1.3 La concurrence des autres modes de transport

En l'absence de la SOTUC, les transports collectifs sont actuellement assurés par les *moto-taxis*, les taxis, les véhicules particuliers opérant dans la clandestinité et les *cent cent* encore appelés *clando*, *congelé*, *s'en fout la mort*, *fourgon*, *cargo*, *village*, etc. Le parc de chacune de ces catégories de véhicules a beaucoup augmenté, exception faite de celui des *moto-taxis* ou *ben skin* qui a plutôt chuté de 25 à 15% environ. A cette baisse, on peut avancer les six raisons ci-après :

- L'implication du deux roues motorisé dans presque tous les types d'accident, ce qui provoque la peur chez les clients
- L'imprudence des conducteurs à cause de leur inexpérience dans le métier
- Les aléas de ce marché qui concerne essentiellement des gens peu fortunés
- La longueur de la saison des pluies
- Le découragement des propriétaires
- La capture de la clientèle *ben skin* par les taxis et les congelés.

En ce qui concerne les taxis, leur nombre est passé de 2060 en 1983 à plus de 5000 aujourd'hui. Mais, malgré cette augmentation, ils n'assurent que 15 à 20% des déplacements des citadins, la marche à pied demeurant le mode de déplacement le plus utilisé à côté des *clandos* (30 à 35%). Lorsqu'ils sont pris en location ou à la course, les taxis transportent rarement deux à trois personnes et lorsqu'ils font du ramassage, ils ne peuvent normalement prendre que cinq passagers. Ils assurent ainsi des déplacements rapides, mais ils ne sont pas un moyen de transport de masse.

A contrario, les minibus, les bus et les cars embarquent à chaque voyage au moins vingt, voire trente-cinq passagers. Leur nombre est de plus en plus croissant et la plupart travaillent en surcharge, prenant même plus de cent clients, pour répondre à une demande particulièrement forte (les grands bus)

En définitive, nous sommes en présence d'une crise dans les transports collectifs, et nous pouvons l'expliquer par deux raisons majeures :

Les conditions de la liquidation de la Société des Transports Urbains du Cameroun (SOTUC)

Le foisonnement de l'informel et l'interprétation que font les transporteurs des textes réglementaires d'organisation des transports au Cameroun.

### 1.4 Le contexte historique et politique du développement des transports informels

Le développement exceptionnel du transport privé et la prolifération des minibus et de cars dans le transport de masse des voyageurs à Douala ont des raisons historiques, mais ils s'expliquent également par la nouvelle politique des pouvoirs publics à l'heure des programmes d'ajustement structurel.

La raison historique la plus importante est la crise financière que connaît le Cameroun depuis 1987, aggravée par la dévaluation du franc CFA de 50% en janvier 1994. Cette débâcle financière a eu des effets particulièrement négatifs sur le secteur transport, notamment :

- le renchérissement du prix des véhicules neufs
- le renchérissement des pièces de rechange et des coûts de maintenance
- une importation pléthorique des véhicules d'occasion

Le non-renouvellement et même la diminution du parc d'autobus de la SOTUC en proie à de sérieuses difficultés financières, manifestement mal gérée et soumise à la rude concurrence des taxis et *clandos* au moment où l'Etat ne pouvait plus ni lui accorder de subventions, ni apurer sa situation financière.

C'est dans ce contexte qu'en septembre 1994, la liquidation de cette société a été décidée sans qu'aucune disposition préalable du type privatisation n'ait été prise pour combler le vide ainsi créé. Il faut attendre quelques années pour que soient entreprises des études de définition de nouveaux textes réglementaires et institutionnels dans le cadre du Projet Sectoriel des Transports, de même qu'une étude d'organisation du transport urbain, lesquelles ont abouti à l'élaboration et à la publication :

du décret N° 97/075/PM du 18 février 1997 fixant les conditions et les modalités d'exploitation à titre onéreux des autobus et minibus pour le transport en commun des voyageurs dans les centres urbains et leur périphérie

L'arrêté N° 0561/MINT/DTT du 21 avril 1997 portant attributions, composition et fonctionnement de la commission spéciale d'évaluation des offres d'exploitation des lignes de transport urbain.

En octobre 2000, une convention est enfin signée entre l'Etat représenté par le Ministre des Transports et la Société Camerounaise des Transports Urbains (SOCATUR) pour l'exploitation de treize lignes de transport de voyageurs par autobus dans la Communauté Urbaine de Douala. Aux termes de cette convention, la SOCATUR s'engageait à assurer l'exploitation effective desdites lignes dans un délai d'un an dans les conditions actuelles du réseau, mais à ce jour elle n'a pas démarré ses activités.

Ainsi, la liquidation de la SOTUC et la disparition subséquente du transport public de masse par autobus de 55 places ont conduit au développement de l'informel comme dans bien d'autres secteurs d'activité, à la faveur de la politique de libéralisation. Entre 1994 et 1997, les transporteurs se sont complu à évoluer dans le flou, et lorsque les textes réglementaires ont été publiés à partir de 1997, ils se sont empressés de les interpréter à leur avantage. Aujourd'hui, la situation de chaos qu'imposent les cars et les minibus dans le transport des citadins d'un point à un autre de la ville illustre clairement le champ libre laissé à ces petits opérateurs qui tentent à leur manière de répondre à une demande qui ne cesse de croître, notamment de la part des usagers à bas revenus. Mais cette réponse est-elle efficace et durable ?

## 2. LE FONCTIONNEMENT DES TRANSPORTS INFORMELS

Dans cette partie du texte, notre but est de montrer comment marche le transport privé au moment où les pouvoirs publics cherchent à mieux le réguler. Il est aussi question de faire prendre conscience de la place déjà stratégique occupée par l'offre artisanale gérée par de nombreux opérateurs dont la grande majorité fonctionne dans la clandestinité. En effet, les cadres réglementaires fixés par les textes de 1990<sup>1</sup>, 1991<sup>2</sup> et 1997<sup>3</sup> montrent que l'Etat cherche à professionnaliser le secteur des transports

<sup>1</sup> Décret N° 901/1466 du 09 novembre 1990 fixant les conditions et les modalités d'obtention de la licence de transport routier et de la carte bleue

<sup>2</sup> Arrêté N° 039262/AMTPT du 15 janvier 1991 fixant les modalités d'inscription au registre de transporteur routier, de paiement de la redevance de la carte bleue, ainsi que les modèles de demande de licence et du récépissé de dépôt du dossier

Arrêté N°003959/A/MINT/DTT du 23 juillet 1991 portant réglementation de l'aménagement et de l'exploitation des véhicules de transport en commun des voyageurs et des véhicules de transport mixte

<sup>3</sup> Cf. § 1.4

terrestres, à percevoir ses recettes fiscales, à garantir la sécurité et le confort des voyageurs et à réduire les externalités du transport privé.

Pour leur part, les propriétaires et les chauffeurs des cars, minibus et bus ont-ils la volonté de prendre en compte toutes ces prescriptions ou alors ont-ils pour seuls objectifs prioritaires le gain à tout prix et la rente immédiate ? Quelles sont les caractéristiques de cette offre de transport ?

### 2.1 Les caractéristiques de l'offre

Durant la semaine, les déplacements se font en général entre le domicile et l'école ou le lieu de travail. De samedi midi à dimanche soir, les motifs de déplacement sont plutôt les visites familiales ou amicales, les loisirs et les activités associatives (réunions diverses, tontines, etc.). Le dimanche, les mouvements sont étalés dans le temps, tout comme le retour à domicile après le travail en semaine. Le reste du temps, on a à faire à des mouvements pendulaires, le gros des déplacements ayant lieu le matin pendant les heures de pointe (05H30 à 09H30).

En général, les conditions de transport des voyageurs sont médiocres. Ils sont embarqués dans des véhicules d'occasion importés de Belgique, mais surtout d'Allemagne. On dénombre trois grands bus, de nombreux minibus de marque japonaise (*TOYOTA Hiace* de 11 et 15 places), et, pour la majorité, d'anciens véhicules de transport de marchandises localement transformés et aménagés en cars. Ces véhicules, généralement de marque *Mercedes*, sont prisés par les propriétaires pour leur faible coût d'acquisition, leur robustesse malgré leur âge (minimum 10 à 15 ans, le plus souvent plus de 20 ans) et le fait qu'ils soient équipés de moteurs diesel, plus économiques que les moteurs à essence. A l'exception de quelques *congelés* qui sont conçus d'origine pour le transport des personnes, la transformation des fourgons en minibus est simple, rapide et bon marché. Il suffit de recourir :

à un tôlier pour supprimer la porte latérale d'origine, ouvrir les fenêtres latérales et les équiper d'une vitre ou d'une bâche amovible

A un menuisier pour fabriquer quatre bancs capitonnés ou non dont le premier, appelé *banc de touche*, sera adossé aux deux sièges avant du véhicule, et permettra de caser dans des conditions très inconfortables les passagers en surcharge. Les trois autres viendront derrière, en parallèle dans le sens de la longueur du véhicule.

Toutes les dispositions sont prises pour augmenter de plus de 50 % la capacité de chargement des véhicules. En effet, le battant gauche de la porte arrière est condamné en position fermée, tandis que par le seul battant droit sont admis 16 à 22 passagers au lieu de 11 à 15 pour les *Hiaces*, 25 à 35 passagers au lieu de 20 à 25 pour les *Cargos*. IL n'empêche que les chauffeurs préfèrent les véhicules aérés, avec les deux portières d'origine opérationnelles, les bancs ou chaises capitonnés et orientés vers l'avant comme leur propre siège. Bien évidemment, un tel arrangement ne peut qu'attirer les passagers, faciliter leurs entrées et sorties, maximiser la cadence des rotations et accroître en définitive la rentabilité du véhicule. On observe d'ailleurs une inégale répartition des bus dans l'espace urbain, en fonction de leur niveau de confort. A titre d'exemple, les véhicules que l'on rencontre sur les axes qui desservent les nouveaux

quartiers très motorisés de Bonamoussadi et Maképé sont les plus confortables, parce qu'ils ont à faire à des clients d'un niveau de vie relativement élevé.

Le parc des *clandos* est très difficile à estimer pour plusieurs raisons :

- la faiblesse des moyens logistiques disponibles pour mener ce type d'enquête compte tenu de la complexité du fonctionnement du système
- l'indisponibilité et la dispersion des documents complets dans les services de l'Etat
- l'informalité dans la pratique du métier, pour échapper aux tracasseries administratives.

En effet, à Douala, il faut remplir pas moins de dix conditions pour être autorisé à transporter des voyageurs. Toutes ces conditions nécessitent des frais, notamment l'impôt libératoire, le stationnement, la visite technique, la vignette, la carte grise, la carte bleue, l'assurance, la licence de transport, l'autorisation d'exploiter une ligne bien déterminée, l'inscription au registre des transporteurs, le respect de la réglementation sur l'aménagement et l'exploitation des véhicules de transport en commun des voyageurs. Les propriétaires les plus corrects ne s'acquittent souvent que de la moitié des documents, et les véhicules sont immatriculés hors de la province du Littoral, la plupart du temps dans la province voisine du Sud-Ouest où les responsables des services de transport seraient peu regardants. Par ailleurs, les propriétaires et les chauffeurs affirment que, compte tenu du mauvais état de la voirie à Douala, ils sont perdants s'ils achètent des véhicules peu âgés et s'ils n'évoluent pas dans l'informel.

Pourtant, comme l'écrit un journaliste du quotidien national *Cameroon Tribune* du mercredi 19 septembre 2001,

"A Douala, les *clandos*" volent "au secours des populations...De Sodiko à Village en passant par le Marché Central ou Bépanda, pas un pas sans *clando*...A la jonction conduisant à l'Hôtel de l'Air ou au terminus de Saint Michel, les mêmes cars marquent un arrêt...En l'espace d'un quart d'heure, une vingtaine se rendent vers le Marché Central via l'Hôtel des Palmiers, une dizaine foncent vers l'axe lourd en passant par Saint Michel...De Bonabéri à Bépanda, le spectacle est le même aux mêmes heures matinales...Jusqu'à 09 heures, la cadence est soutenue, les cars roulent quasiment à tombeau ouvert..."

Comment fonctionne ce transport informel qui assure 40% des déplacements en transport collectifs des citoyens ?

## 2.2 Le problème de la sémantique des mots et le choix du terme informel

Dans le contexte de la libéralisation et en l'absence d'une réglementation et d'une régulation unique et stricte, les transporteurs par cars, minibus et bus mènent leur activité dans une concurrence vivace. En effet, la propriété y est très atomisée et l'exploitation du réseau est libre. La taille et les conditions d'exploitation des entreprises sont très variables, mais elles ont rarement un parc de plus de cinq véhicules. Elles sont souvent constituées à partir des ressources familiales, avec une organisation rudimentaire basée à domicile. La réalité de cette activité artisanale dans sa gestion est très complexe.

Toutefois, quelques règles internes et externes permettent de rendre l'activité rentable, comme la présence des représentants des syndicats dans la plupart des gares de départ et d'arrivée (Bonanjo, Marché Central, Ancien Dalip, Ndokoti, Bonabéri, Village et Bépanda). Ces représentants sont chargés de veiller au respect de certaines règles de fonctionnement, notamment le chargement par ordre d'arrivée. Les chauffeurs paient une redevance de 200 francs par chargement pour faire marcher cette structure informelle qui est investie d'un pouvoir de sanction à l'encontre des fraudeurs.

Les propriétaires, mais davantage les chauffeurs ont une grande connaissance des habitudes de déplacement de la population. Aussi, font-ils souvent un écrémage du trafic, ainsi que la recherche de nouveaux segments de marché inexploités, mais rentables.

En outre, tout indique qu'ils maîtrisent parfaitement les arcanes de l'administration. Certains déploient même un grand savoir-faire dont l'efficacité les distingue du lot, tel que celui du *Lac Baleng*, entreprise qui semble bien organisée et qui émerge depuis deux ans. Elle dispose d'une vingtaine de minibus, *Coasters* de 30 places répartis sur quelques lignes dont les plus importantes desservent Ndokoti et Bonanjo. Elle offre une qualité de service toute particulière : les bus sont confortables et peints aux mêmes couleurs, les passagers sont en permanence informés de la provenance du véhicule, de sa destination, de son itinéraire, des arrêts, des points de ramassage, de la fréquence des bus etc. Les tarifs qui sont de 100 et 150 francs ne changent ni avec les saisons, ni avec le moment de la journée. Ainsi, certains opérateurs prospèrent tout en respectant le cadre réglementaire défini par les pouvoirs publics, même si ses dispositions s'avèrent incomplètes.

Toutefois, la plupart des propriétaires trouvent que le transport collectif des voyageurs est trop difficile pour une rentabilité aléatoire. Ils affirment qu'en réalité, l'activité rapporte plus au chauffeur qu'au propriétaire qui utilise toutes les recettes pour les nombreuses pannes et les inextricables motifs de dépenses qui lui sont exposés par l'équipage. Les propos ci-après, d'un propriétaire fonctionnaire, décrivent parfaitement la relation entre propriétaires et équipages : "Avec eux, nous n'avons que des rapports de confiance obligés...Ce sont des employés de mauvaise foi, de véritables profiteurs de nos investissements...". Aussi, les maintiennent-ils dans leur statut de travailleurs clandestins. Ils ne tiennent pas la moindre comptabilité et ne font pas de déclaration officielle de leurs revenus. En somme, ils opèrent dans la débrouillardise, l'entrée sur le marché étant facile, la sortie aussi, par la revente du vieux véhicule sur un marché de l'occasion actif. Ce sont des opportunistes et des artisans, mais leur activité est informelle dans son fonctionnement puisqu'ils sont nombreux à évoluer dans l'illégalité.

## 2.3 Le fonctionnement du système

Comme nous l'avons déjà dit, le secteur du transport informel est dominé par de nombreux petits opérateurs qui possèdent un à trois véhicules. Six propriétaires seulement sur les cinquante que nous avons interrogé ont un parc de plus de cinq voitures. On constate beaucoup de disparités et peu d'actions concertées dans la conduite des affaires, par exemple dans l'exploitation du réseau, la fixation des tarifs et les modalités d'exploitation des véhicules

### 2.3.1 L'exploitation du réseau

Le réseau s'organise autour de sept grandes gares d'où partent plus d'une trentaine de lignes non officiellement attribuées. C'est ainsi que, dans la même journée, un chauffeur peut évoluer le matin dans une zone donnée, pendant les heures creuses dans une autre, et le soir sur les lignes qui lui permettront de garantir la recette journalière imposée par le propriétaire. On constate qu'en général, les chauffeurs travaillent en fonction de la clientèle et de l'état de la chaussée, les lignes les plus rentables étant celles qui passent par les quartiers de forte demande et là où les rues sont bitumées et en bon état. A titre d'exemple, sur la ligne Village-Akwa, un bon chauffeur réussit à faire plus de dix-sept tours par jour en semaine, soit près de 30000 passagers transportés du lundi au samedi. En conclusion, en l'absence de toute information sur les provenances et les destinations, l'exploitation du réseau donne globalement une impression de chaos par la façon de conduire des chauffeurs, les arrêts intempestifs et improvisés, mais aussi par le chargement de la voiture, sa vétusté et le comportement du receveur ou du rabatteur. Celui-ci voyage toujours debout, agrippé sur la portière arrière entrouverte, inconscient du risque d'accident auquel il s'expose. De leur côté, les agents de police ne se préoccupent que très peu de ce désordre, mais n'hésitent pas à détourner les contrôles routiers à leur propre profit.

### 2.3.2 Les tarifs et les recettes

Il y a quatre ans, un voyage coûtait 100 francs CFA quels que soient le trajet et la distance parcourue. C'est la raison pour laquelle les véhicules exploités pour le transport informel s'appellent encore aujourd'hui *cent cent*. Ce prix reste valable sur les trajets courts et pour les grands bus qui n'emportent d'ailleurs leurs 100 à 120 passagers qu'aux heures de pointe du matin et du soir. Dans la réalité, les prix varient en fonction des gares, des terminus, des lignes, de la clientèle et du moment de la journée. Ainsi, il faut payer 125 francs CFA du Marché Central à tous les points de la ville sauf Bonabéri, 250 francs CFA de Ndokoti à Bonabéri-gare de Sodiko, 200, 250, 300, voire 500 francs CFA au lieu de 150 sur la ligne Ndokoti-point kilométrique 14 ou 125 sur la ligne Village-Ancien Dalip. Au total, les équipages usent de multiples stratégies pour accroître les recettes : majoration des prix, surcharge, augmentation de la durée du travail, utilisation d'un chauffeur racoleur pendant les heures de pause du titulaire, harcèlement des clients, etc. Il existe aussi quelques astuces pour échapper à certaines dépenses pourtant indispensables : augmentation de la périodicité d'entretien systématique des véhicules, utilisation des certificats de perte pour camoufler les taxes non payées, etc.

### 2.3.3 Les différents modes d'exploitation des véhicules

On distingue trois modes d'exploitation des véhicules :

- le cas du chauffeur propriétaire qui exploite son véhicule avec un receveur ou un coxeur
- le cas le plus courant du chauffeur salarié attaché à un propriétaire rentier ou opportuniste à qui il verse une recette journalière fixe de 20000 à 30000 francs CFA selon le gabarit du car. Il travaille avec un receveur qui perçoit 3000 francs CFA par jour et si nécessaire un ou plusieurs rabatteurs payés 100 francs par chargement. Il prend aussi en charge les dépenses courantes d'exploitation

(carburant, légères pannes, contraventions, syndicat, repas de l'équipage, etc.) tandis que les pannes lourdes sont supportées par le propriétaire.

- Le cas où le chauffeur et propriétaire se partagent les gains : pendant six jours, le propriétaire perçoit la recette journalière fixe de 20000 à 30000 francs CFA, le chauffeur se réservant la recette du septième. La répartition des dépenses reste la même que dans le cas précédent.

### 2.4 Place stratégique des transports informels par cars, minibus et bus

Les *cent cent* transportent plus de 400 000 citoyens chaque jour et assurent 40% des déplacements. 90% des personnes interrogées estiment qu'ils rendent agréable la vie familiale et permettent d'aller n'importe où en ville. Ils ont ravi la vedette aux taxis et aux motos et occupent une place stratégique parmi les moyens de transport collectifs. En effet, le *clando* est un mode de transport souple et bon marché. Il répond à l'urbanisation spontanée en ouvrant l'accès aux zones enclavées et joue ainsi un très grand rôle économique et social.

Il représente une importante activité économique et un facteur déterminant de l'efficacité des autres activités urbaines. En effet, il facilite les accès aux emplois et aux services, et contribue plus que les taxis et les *ben skin* à la production et à la productivité. Il crée de nombreuses occupations connexes (ventes de pièces détachées, ateliers de réparation, etc.) et les gains qu'il produit sont réinvestis dans d'autres affaires formelles ou non déclarées.

Sur le plan social, son impact est indiscutable. Il participe à la lutte contre l'exclusion en facilitant les déplacements des pauvres, favorisant ainsi la solidarité et la cohésion sociale. Le transport informel est aussi un grand pourvoyeur d'emplois pour des personnes sans qualification intellectuelles et professionnelles. D'après nos enquêtes, les chauffeurs et leurs receveurs gagnent mieux leur vie que de nombreux fonctionnaires.

## 3. LES LIMITES DE L'OFFRE DU TRANSPORT INFORMEL ET QUELQUES PROPOSITIONS

### 3.1 Les limites de la compétitivité du transport par car, minibus et bus

Le *clando* présente des avantages certains, puisqu'il est le seul à assurer le transport de masse depuis la disparition de la SOTUC. Toutefois, l'offre est insuffisante qualitativement et quantitativement. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer les conditions dans lesquelles les citoyens sont obligés de se déplacer : longue durée d'attente, bousculade lors de l'embarquement dans des véhicules où la surcharge est de règle. Si en général tous les clients voyagent assis dans les cars et les minibus, il n'en est pas de même dans le grand bus où 30 à 40 personnes sur 100 voyagent debout. Les handicapés sont d'office exclus partout. Par ailleurs, dans ces véhicules, les sièges sont des plus inconfortables. Dans tous les cas de figure le client n'est pas roi, c'est la logique du gain et la rentabilité à court terme qui oriente tous les comportements des opérateurs. Ceux-ci ne cherchent ni à fidéliser une clientèle, ni à la conquérir. Elle est là, nombreuse et peu exigeante. En dépit de tout cela, aucun projet n'est fait sur l'avenir de l'activité tant par les concernés eux-mêmes que par les autorités organisatrices.



D'un autre côté, le manque de professionnalisme des opérateurs les empêche de réfléchir à une politique tarifaire intelligente et rentable tel que l'abonnement ou l'utilisation des tickets de voyage. A l'analyse, on se rend compte qu'en évoluant dans l'informel et le chaos, les coûts de transport ne semblent pas si bas. Ils sont tellement modulables qu'ils doivent même freiner la mobilité des pauvres qui ne peuvent prévoir dans chaque cas ce que coûtera le déplacement qu'ils projettent. Nos hommes d'affaires ne prennent pas conscience que dans le transport, la continuité du service repose sur le sérieux accordé à l'entretien des véhicules et qu'il est impératif d'y affecter un budget idoine.

Dans la circulation, les *clando* sont à l'origine de nombreux embouteillages. A Bonabéri par exemple, dans le secteur de Sodiko entre 16 heures et 21 heures, leurs manœuvres pour ramasser et déposer les clients occasionnent tous les jours un gigantesque bouchon dans la circulation sur le seul axe qui relie les trois grandes provinces agricoles du Nord-Ouest, de l'Ouest et du Sud-Ouest à Douala.

Par ailleurs, les coûts externes du *clando* tels que le stress, la pollution atmosphérique, le bruit, la dégradation du paysage urbain sur la qualité de la vie sont latents.

Enfin, malgré son apport, la solution au problème de désenclavement des quartiers spontanés demeure incomplète.

Comment réagira-t-on au niveau des pouvoirs publics lorsque la SOCATUR entrera en activité ?

Peut-on continuer à s'accommoder de cette offre informelle de transport urbain de passagers ?

### 3.2 Quelques propositions

Au terme de notre réflexion, il nous semble utile de formuler quelques propositions.

Il importe que la Communauté Urbaine poursuive ses efforts de drainage et de réhabilitation de la totalité de la voirie. L'aide des bailleurs de fonds et de l'Etat constituent un précieux soutien.

La hiérarchisation du réseau de voirie qui en est conséquente devrait intégrer une gestion multimodale des déplacements qui prend aussi en compte la marche à pied.

La volonté politique de réorganiser le secteur devrait conduire à :

- redéfinir en les complétant les textes réglementaires existants pour aboutir à la révision du partenariat public - privé,
- la disparition de l'informel avec un regroupement des opérateurs pour renforcer leur capacité financière et leurs méthodes de gestion,
- améliorer le volet social et environnemental de leur activité. Dans ce dernier contexte, pourquoi l'Etat ne prendrait-il pas par exemple l'initiative d'une loi interdisant l'importation pour les besoins de transport des voyageurs des véhicules de plus de cinq ans d'âge ?

Avec une plus grande décentralisation des responsabilités donnant aux autorités locales plus de pouvoirs dans la gestion de leurs propres affaires, la Communauté Urbaine serait la meilleure autorité organisatrice initiant ses projets de gestion de l'ensemble urbain en adéquation avec les déplacements (Plan de Déplacement Urbain,

véritable observatoire avec des indicateurs de demandes et d'offres qui permettent de contrôler et d'orienter. l'urbanisation en intégrant la gestion multimodale des déplacements).

Nous suggérons aussi des études pour l'intermodalisme dans un proche avenir pour permettre la mise en place d'un transport ferré en site propre, bénéficiant des anciennes lignes de chemin de fer existant dans le centre ville et dans les zones périphériques.

### CONCLUSION

A Douala, les problèmes de transport urbain se posent actuellement en terme de crise. Une crise qui s'explique par la dégradation de la voirie, mais aussi par la liquidation de la SOTUC et la politique de désengagement de l'Etat dans le secteur. L'explosion du transport informel par cars, minibus et bus est une bouée de sauvetage de l'économie urbaine et de la solidarité sociale. Mais cette offre montre ses limites en termes de désordre, de congestion et de mauvaise qualité de service. Dans ce contexte et face à la forte croissance urbaine, il serait judicieux de comprendre que la concentration urbaine a un coût individuel et collectif, surtout lorsqu'il faut considérer les problèmes de mobilité ; d'où nos propositions en faveur d'un rôle fort de l'Etat. Tout changement de la situation nécessite de la part des pouvoirs publics une volonté politique pour s'impliquer dans les transports comme dans la santé et l'éducation afin de lutter contre la pauvreté en réglant les problèmes d'urbanisme en synergie avec les déplacements urbains.

### BIBLIOGRAPHIE

- 1 - Amakoé P Adoléhouné et al (2000), SSATP Mobilité Urbaine Etude régionale sur l'organisation et le financement des micro entreprises de transport urbain en Afrique subsaharienne, Série 1 : Le cas des Gbakas à Abidjan
- 2 - Esther Boupda (1994), Equipements et flux de circulation à Douala, Thèse Doctorat, Université Bordeaux III
- 3 - Ministère des transports (2000), Guide du transporteur, Direction des transports terrestres, Cameroun
- 4 - Nicole Mulhrad (1998), Sécurité des Transports Collectifs Urbains, Implication Institutionnelles in Transport Policy : A sustainable Development Tool, Cape Town, CODATU VIII
- 5 - Patrick Bultynck (1998), SSATP Transports Urbains, Plan de développement Stratégique, 1998-2002, Région Afrique, Banque Mondiale
- 6 - Pierre Teurnier, Béatrice Mandon-Adoléhouné, (1994), L'intégration du transport artisanal dans un service public de transport urbain : Le cas de Dakar
- 7 - Xavier Godard (1987), Transports privés, transports publics, Expériences des villes du Tiers Monde, Synthèse INRETS N° 3
- 8- Xavier Godard, Pierre Teurnier (1992), Les transports urbains en Afrique à l'heure, - de l'ajustement, Redéfinir le service public, Karthala - INRETS

9 - Xavier Godard (1994), Les transports dans les villes du Sud, La recherche des solutions durables, Karthala - CODATU

10 - SITRASS 2 (1992), L'organisation des transports urbains : Les Acteurs - Les Méthodes, Actes du SITRASS 2

11 - SITRASS 5 (1999), Les Projets sectoriels des transports en Afrique subsaharienne, Bilan et Réflexions, INRETS-LET

# **L'ORGANISATION DES SERVICES DE TRANSPORT EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE ET SON IMPACT SUR LA PRODUCTIVITE DES VEHICULES. CALENDRIER POUR DES REFORMES. ETUDE DE CAS EN OUGANDA**

**M. BENMAAMAR, S. ELLIS, C. DUNKERLEY**

*TRL Limited*

*Royaume Uni*

## **RESUME**

Les résultats de recherche ont montré qu'il existe de larges écarts entre les coûts de transport des pays de l'Afrique Sud-saharienne et ceux de l'Asie. Les pays africains sont désavantagés sur plusieurs aspects. Les fonds de développement sont dans leur majorité destinés au financement de projets d'infrastructure alors qu'il existe des gains potentiels engendrés par l'amélioration de la performance des services de transport. Suite à la déréglementation, l'offre de service de transport est entièrement régie par le marché mais ce dernier ne fonctionne pas de manière efficace et les coûts de transport élevés ont un impact sur l'industrie et la mobilité des personnes.

Cet article présente les résultats de recherches menés sur les services de transport urbains en Ouganda. Pour bien comprendre leur fonctionnement, des enquêtes et des interviews ont été réalisées aussi bien dans la capitale Kampala que dans deux zones rurales. L'article a identifié les problèmes majeurs rencontrés par les exploitants et analyse leurs impacts sur les coûts d'exploitation des véhicules. L'article examine également la réglementation et l'organisation des services de transport et leur impact sur le taux d'utilisation des véhicules.

Les points clés abordés sont les pratiques non-concurrentielles exercées par les syndicats de transport qui contrôlent l'offre de service ainsi que l'absence de planification et de réglementation de l'activité des transports.

Finalement, l'auteur fait des recommandations portant d'une part sur des réformes institutionnelles à long terme (changement de la législation, création d'un organisme régulateur et projets de Partenariat Public-Privé) ainsi que sur des actions à courts termes traitant des modalités de financement des véhicules, de la formation des chauffeurs et des questions relatives à la sécurité routière.

## **1. LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN OUGANDA**

La route est le mode de transport dominant en Ouganda. La part du rail a sensiblement baissé au cours de ces cinq dernières années à cause de l'état de dégradation de l'infrastructure ferroviaire. Le parc de véhicules est estimé à près de 123 000 véhicules en 1999, les motocycles non compris (Banque de données sur les transports, 2000). Le parc de véhicules est composé essentiellement des véhicules de transport de passagers (90%) dont les deux tiers sont des voitures et des utilitaires. Les mini-bus et les autocars

représentent respectivement 14% et moins de 1% du parc total. Les véhicules de marchandises représentent 10% du total dont plus de la moitié sont des camions légers.

Suite à la déréglementation des transports dans au début de la décennie 1990 et à l'amélioration de l'état du réseau routier, le trafic a crû de manière significative en Ouganda. Le nombre des nouvelles immatriculations a doublé entre 1993 et 1994 et la croissance du taux de motorisation; y compris les motocycles, a été de 22% par an durant la période 1995-1998. Le taux moyen de motorisation est de 8 véhicules pour 1000 habitants mais la moitié du trafic est concentrée dans la capitale Kampala et dans la région du centre.

Le parc de mini-bus est d'environ 4000 et représente 70% du trafic total dans Kampala. Les mini-bus sont des véhicules de 14 et 29 passagers. Il existe cinq gares routières dans Kampala et les deux principales gares desservent 94 lignes urbaines et interurbaines. Les gares routières sont en mauvais état et les nids de poules sont fréquents. Ils fonctionnent généralement au-dessus de leurs capacités ce qui engendre des temps d'attente pour le chargement élevés notamment en heures de points. La plupart des gares routières sont situées le long des grandes artères et sont ainsi la source de congestion du trafic.

Kampala possède une gare routière (Bugunda park) dédiée uniquement pour les lignes interurbaines de longues distances et dessert également Kigali au Rwanda. La gare routière a été construite dans les années 1950 de capacité de 200 autocars par jour est saturée. L'utilisation de la gare routière est concédée par la municipalité au Syndicat des transports UBOA. Il existe également trois autres gares routières à Kampala et desservent exclusivement des lignes internationales sur Nairobi et Dar Es Salam.

## 2. LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE TRANSPORT

Pour bien comprendre le fonctionnement du marché des transports, des enquêtes et des interviews ont été organisées auprès de plusieurs intervenants (Syndicats, Ministère et Exploitants). Un échantillon de 52 mini-bus a été enquêté aussi bien à Kampala que dans deux villes rurales (Fortportal et Buwenge).

### 2.1 Les principaux résultats de l'enquête

Les principaux résultats de l'enquête sont présentés dans le Tableau 1. L'âge moyen des mini-bus est élevé (13 ans) et la valeur courante des mini-bus est de seulement 3000 US dollars. Pour ces raisons, les mini-bus sont en majorité (90%) la propriété individuelle.

TABLEAU 1 : Principaux résultats de l'enquête

Caractéristiques	Mini-bus
<b>Statut juridique</b>	
Propriétaire individuel	90%
Individuel/associé	10%
Compagnie Privée	-
Age moyen du véhicule (années)	13
Valeur courante du véhicule (en US\$)	3 000
Distance moyenne par semaine (km)	1 065
Coefficient de Variation (CV)	65 %

Dans l'hypothèse d'un taux de disponibilité de 85%, le taux moyen annuel d'utilisation des véhicules serait de 35 000 km avec un coefficient de variation élevé de 65%. Ceci indique l'organisation actuelle des services de transport profite bien à certains exploitants qui enregistrent de bonnes performances notamment grâce aux tarifs élevés plus particulièrement au fait qu'ils desservent les lignes les plus profitables. Seulement, la majorité des exploitants ont des taux d'utilisation faible et ont du mal à maintenir leur activité à cause, selon eux, de la "concurrence excessive".

Les problèmes rencontrés par les exploitants sont par ordre de priorité les coûts d'exploitation élevés, une "concurrence excessive" et les mauvaises conditions des routes. La plupart des pièces détachées sont importées et les taxes à l'importation et les celles prélevées sur le carburant sont élevées. Les frais d'adhésion au syndicat des transports ainsi que les frais prélevés pour chaque charment au niveau de la gare routière sont également la source de surcoût. D'autres problèmes sont également cités, il s'agit des taux élevés des accidents routiers, le mauvais comportement des chauffeurs et l'intervention des autorités (Police).

### 2.2 Les prix unitaires des intrants (input)

Les coûts d'exploitation des véhicules sont fonction des coûts unitaires des intrants et les taxes constituent une part relativement importante des coûts unitaires. Leur réduction a un impact direct sur le coût moyen d'exploitation des véhicules. En Ouganda, les taxes sur les importations des véhicules varient entre 21% et 31% selon le type de véhicule. Avec la TVA (17%), le total des taxes est de l'ordre de 40 à 50%.

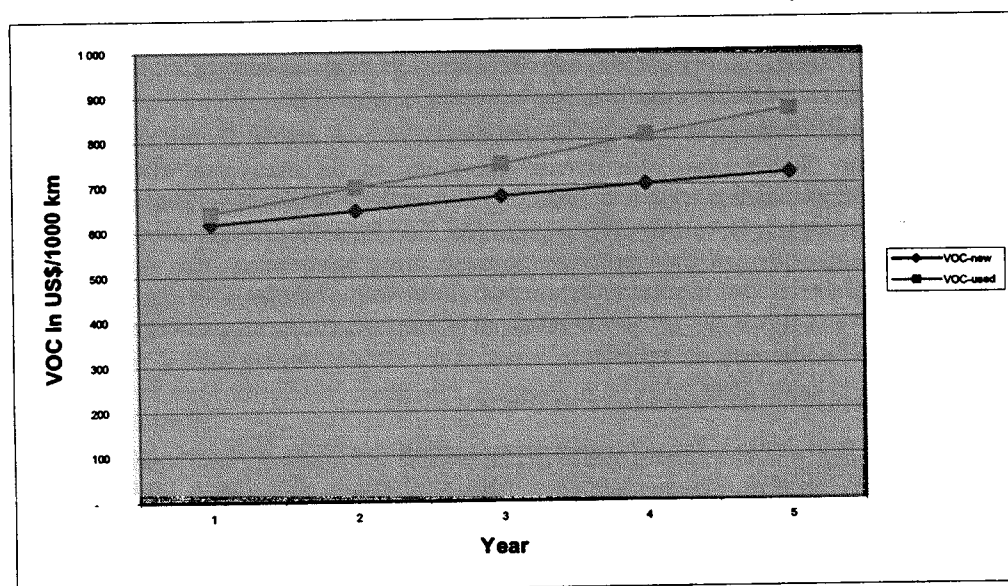
L'association des concessionnaires automobile ougandaise soumissionne annuellement des propositions au Ministère des Finances visant à réduire le taux des taxes à l'importation mais leurs démarches restent sans succès. Comme il n'existe pas un âge limite à l'importation des véhicules, la majorité des véhicules importés sont des véhicules usés. En 1990, 90% des nouvelles immatriculations sont des véhicules d'occasion, 10% seulement sont des véhicules neufs dont la moitié est importée par les services publics.

### 2.3 Le coût de fonctionnement des véhicules d'occasion.

La plupart des exploitants interviewés ont une perception erronée des coûts d'exploitations des véhicules usagés comparés aux coûts d'exploitation des véhicules relativement neufs. Leur appréciation des coûts est influencée par le capital initial relativement faible nécessaire à l'acquisition des véhicules d'occasion et tendent à sous estimer leurs coûts de fonctionnement.

Il est évident que l'âge du véhicule a un impact direct sur sa productivité et sur son coût d'entretien et donc sur son coût d'exploitation. Des recherches menées au Pakistan ou les véhicules sont relativement mieux entretenus qu'en Afrique, ont montré que le taux de disponibilité des véhicules d'occasion baisse en moyenne de 10% par an alors que leur coût d'entretien augmente d'environ 20% par an (Hine J: L et al 1994). En retenons cette hypothèse, la comparaison des coûts d'exploitation d'un minibus d'occasion avec les coûts d'un minibus relativement neuf a montré un gain en CEV de 30% sur une période de 5 ans (Figure 1).

**FIGURE 1** Comparaison des coûts de fonctionnement des véhicules neufs et d'occasions



Sur la base des résultats ci-dessus, le coût de remplacement de l'ensemble du parc de minibus de Kampala coûterait environ 81 millions de dollars US, mais engendrerait des gains estimés à 160 millions de dollars. Chaque dollar investi dans le remplacement des minibus produirait 2 dollars de gains en coût d'exploitation. Les gains associés à la réduction des coûts externe de transport (accidents, congestion et pollution) et ceux liés à l'amélioration de la qualité de service, ne sont pas compris.

#### 2.4 Les modalités de financement des véhicules

L'accès au financement pour l'acquisition des véhicules est seulement possible aux entreprises de transport préalablement bien établies. C'est le cas notamment de l'acquisition des autocars dont le capital initial est élevé et par conséquent difficile à constituer. Les principales entreprises de transport de voyageur, membre du syndicat de transport interurbain, ont bénéficié de crédits bail pour le financement de leur véhicules. La plupart des exploitants financent l'achat de leur véhicule en utilisant les canaux de financement traditionnels tel que le crédit familial ou le système "remboursement par le travail" tout particulièrement lorsqu'il s'agit du financement des minibus.

En Ouganda, bien que les garanties demandées par la compagnie de crédit bail pour le financement du matériel et des équipements, sont plus souples que celles exigées par les banques, la compagnie a financé seulement 500 véhicules commerciaux. La compagnie traite en majorité avec des entreprises de transport capables de générer des revenus pour régler les annuités de remboursement dans les délais. Les termes de crédit dépendent des conditions des véhicules (neuf ou d'occasion). Pour le

financement des véhicules neufs, il est souvent exigé une caution de garantie de 15% à 20% et des mensualités à un taux de 22% sur une période de 5 ans. Pour les véhicules d'occasion, la caution est de 30% et la période de remboursement est de 2 à 3 ans. La compagnie, indirectement, fixe un âge limite pour l'importation des véhicules dans la mesure où elle se porte responsable de l'état des véhicules avant leur achat.

Le financement des véhicules par les compagnies de crédit bail pourrait bien réduire le coût d'exploitation des véhicules. Toutefois, cela ne serait possible que lorsque les exploitants disposent des conditions nécessaires pour mieux utiliser leur véhicules et dégager ainsi suffisamment de revenus pour régler les mensualités de remboursement de prêt dans les délais.

Compte tenu des niveaux actuels d'utilisation des véhicules, les conditions de financement devraient être adaptées à la capacité des exploitants à régler les services de leurs dettes. Ceci est envisageable soit par la réduction du taux d'intérêt ou par le prolongement de la période de remboursement ou par seulement assister les exploitants à constituer la caution de garantie.

Dans l'hypothèse de financement d'un autocar neuf en réduisant le taux d'intérêt de 22 à 12 % ou en augmentant la période de remboursement de 5 à 7 ans, le coût moyen d'exploitation des véhicules diminuerait respectivement de 7 et 6%. La combinaison des deux hypothèses réduirait les coûts d'exploitation de 13%.

#### 2.5 L'impact de la réduction des taxes sur les CEV

Les résultats de l'enquête ont montré que les coûts d'exploitation élevés sont la préoccupation majeure des exploitants de transport. En Ouganda, le prix du carburant, essence et diesel, est respectivement de 0,82 US\$ et 0,71 US\$. Bien que la taxe sur les carburants ait été réduite récemment de 47% à 39% des prix à la pompe, les prix des carburants restent 30% plus élevés que les prix pratiqués dans les pays limitrophes, le Kenya et la Tanzanie.

La réduction de la taxe sur les carburants de 40 à 30% et des taxes à l'importation de 30 à 20% réduirait respectivement les CEV/km des minibus de 3% et 5%.

#### 2.6 La sécurité routière

Une étude récente a conclu que la sécurité routière est un facteur de risque majeur qui contribue à l'inefficacité des services de transport (Etude sur la sécurité routière, 1999). Le taux d'accident de la route en Ouganda est de 160 morts pour 10 000 véhicules, l'un des plus élevés taux en Afrique. Sur la base d'un coût moyen de réparation, du blessé et d'un mort respectivement de 2300, 1930 et 8600 US dollars, le coût annuel des accidents routiers est estimé à près de 100 millions de dollars, soit 2,3% du BNP de l'Ouganda.

La majeure cause des accidents routiers est le mauvais comportement des chauffeurs. Les chauffeurs ne possèdent pas de permis de conduire pour le transport collectif et la plupart apprennent à conduire sur le tas.

Par ailleurs, les chauffeurs sont rémunérés après déduction des frais journaliers de location du véhicule, du coût du carburant, des contraventions et des frais d'utilisation de la gare routière. Par conséquent, les chauffeurs tendent à faire de l'excès de vitesse afin de réaliser un nombre maximum de voyages pour leur garantir un supplément de

revenue. Ce comportement est réalisé au détriment des règles de sécurité routière et des passagers. Les accidents sont également dus à la faiblesse de la campagne de sensibilisation et au mauvais état des véhicules.

## 2.7 L'apport du secteur privé

L'apport du secteur privé en matière de sécurité routière est illustré par l'activité de la compagnie "Professional Driving and Defensive Systems Ltd" qui offre ses services pour la formation et la sensibilisation des chauffeurs aux entreprises de distribution tel que Shell. Cette nouvelle approche présente l'avantage que l'usager de la route est prêt à payer pour réduire le risque d'accidents routiers. Les résultats de cette expérience, présentés dans le Tableau 2, montrent que les accidents peuvent être réduits de manière significative.

TABLEAU 2 Les bénéfices de la formation sur la sécurité routière

Organisation	Nombre d'accidents* avant la formation (1999)	Nombre d'accidents après la formation (2000)
Shell Uganda Ltd	2	0
MTN Uganda Ltd	8	1

\* Morts

Source: Professional Driving and Defensive Systems Ltd.

La formation sur la sécurité routière est l'occasion de sensibiliser les chauffeurs sur l'importance de l'entretien préventif des véhicules.

## 3. LA REGULATION DES TRANSPORTS

Le marché des transports est entièrement dérégulé et la seule intervention de l'Etat porte sur l'octroi des licences d'exploitation des véhicules de transport publics ceci après un contrôle technique du véhicule. Le Ministère des transports est également chargé de l'allocation efficace des services de transport public en accordant des licences d'exploitation des lignes.

En pratique, les Autorités de transports souffrent d'un manque chronique de ressources nécessaires pour accomplir leurs missions. Le contrôle technique est réalisé par simple inspection visuelle des véhicules et les licences d'exploitation des lignes sont distribuées sans référence à une stratégie des transports.

### 3.1 Allocation déséquilibrée des ressources entre les projets d'infrastructure et de planification des transports

Le Ministère des Travaux Publics, de l'Habitat et de la Communication comprend deux Départements; le département Transport et Télécommunications et le département Engineering des routes.

Le département transport n'est pas doté de ressources financières et humaines suffisantes pour accomplir ces missions. Au cours des dix dernières années, l'allocation des ressources entre les deux départements a été déséquilibrée. Les dotations en

ressources financières et humaines allouées au département infrastructure sont disproportionnées. L'effectif total du Ministère est de l'ordre de 1600 dont 80% travail pour le Département infrastructure. Le personnel affecté au département Transport (Planification, Régulation et Suivi) représente 4% seulement de l'effectif total.

Durant la période 1991-1998, les budgets de développement (investissements) alloués au département transport ont représenté moins de 1% du budget total du Ministère. Ce n'est seulement qu'en 1998/99 et 1999/00 que le département a reçu 440 000 et 735 000 dollars, soit 1,5% seulement du budget total. 97% du budget de 1998/99 et de 1999/00 était destiné aux projets d'assistance technique et pour la réalisation d'études de planification des transports, mais ces fonds ont été détournés pour le compte du département des routes. Les budgets de développement pour la période 1991-2000 sont présentés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 3 : Budget de développement 1991/92 - 1999/00 (UgShs Millions)

Année	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Total Budget	2 230	1 485	2 860	9 450	15 500	29 640	26 110	50 420	91240
Budget Etudes & Planification	-	3.0	-	10.8	24.0	51.0	144.0	798.0	1322.0
% du Total	-	0,20	-	0,11	0,15	0,17	0,55	1,58	1,45

Source : Ministère des Travaux Publics et de l'Habitat, Ouganda

Ce déséquilibre en matière d'affectation des ressources a entraîné un retard en matière de capacité d'entreprendre les activités de planification et de régulations des transports. Les institutions de planification des transports n'ont pas suivi les changements opérés au niveau du marché des transports (du statut public vers le privé). Les fonctions de planification, de régulations et de suivi des transports ont été vite marginalisées.

### 3.2 Organisation des services de transports

Suite à la libéralisation de l'économie et à la dérégulation du secteur des transports, les services (lignes) de transports sont entièrement entre les mains des exploitants privés.

Les déplacements urbains à Kampala sont réalisés à partir de deux gares routières très proches l'une de l'autre. Près de 300 mètres de rues sont également réservées aux stations de mini-bus ainsi que quatre stations pour les déplacements en dehors de Kampala. La majorité des déplacements est générée par une seule zone où sont situés les deux gares routières. Le non-respect des points de ramassage des passagers ainsi que la proximité des gares des artères centrales de la ville engendrent une forte congestion du trafic.

Le Syndicat des exploitants et des chauffeurs de taxis (Uganda Taxi Operators and Drivers Association), UTODA et les Boda boda (motocyclettes) constituent l'offre de transport urbain à Kampala (Howe J, 2001). UTODA a été créée en 1982 et légalisée en 1996. Près de 16000 membres sont affiliés à l'UTODA qui regroupe aussi bien les propriétaires des véhicules, les chauffeurs que et les assistants au niveau des gares

routières (brokers). L'UTODA exploite 4000 mini-bus à Kampala et près de 2500 dans le reste du pays. Les mini-bus de 14 places sont les véhicules les plus fréquents mais les taxis sont également utilisés à l'intérieur du centre ville.

UTODA a été créée initialement comme un organisme pour l'entraide entre chauffeurs en cas de perte d'emploi. Par la suite, il a été chargé par la municipalité de Kampala pour la collecte des taxes auprès des exploitants en contre partie de l'utilisation des gares routières. Bien que les revenus collectés soient passés de 24 millions de Shillings ougandais en 1990 à 3,6 milliards (2 millions de US \$) en 2000, l'UTODA exerce un pouvoir de monopole qui empêche les exploitants non affiliés au syndicat à s'engager dans l'activité des transports.

### 3.3 Caractéristiques du syndicat des transports, UTODA

UTODA est le seul fournisseur de service de transport collectif urbain dans le pays. Le syndicat a un contrôle total du marché des transports. Les caractéristiques majeures du syndicat sont comme suit:

- le syndicat a l'entière contrôle total des gares routières
- la gestion est faible et entraîne des conflits internes et mène souvent à de la violence
- les hommes politiques sont de pris partie et interfèrent dans la gestion du syndicat
- pratiques de corruption des agents de police et des officiels
- faible gestion des comptes financiers et absence de comptabilité et de contrôles
- difficile d'arriver à un consensus pour le règlement des questions stratégiques
- absence de formation en gestion des transports

### 3.4 Les pratiques anti-concurrencielles et leur impact sur l'utilisation des véhicules

L'organisation actuelle des services de transport présentée dans la Figure 2 ne favorise point l'utilisation des véhicules de manière efficace. Le marché des transports est contrôlé par un seul syndicat qui encourage l'admission des nouveaux exploitants qui ont tendance à utiliser des véhicules usagés. Le Ministère des transports est sous équipé pour mener à bien ses fonctions de planification, de régulation et de suivi. Dès lors, le syndicat fixe non seulement les tarifs mais il décide également de l'affectation des lignes de transport sans référence aux besoins stratégique ou à la demande de transport.

Les conditions techniques et légales nécessaires pour exercer le métier de transporteur sont faciles à satisfaire. Pour accéder au marché des transports, il suffit de posséder un mini-bus sans âge limite d'une valeur moyenne de 3000 US\$ et une licence d'exploitation délivrée après simple inspection visuelle du véhicule.

Les prélèvements de L'UTODA sont composés des taxes suivantes :

- une taxe d'adhésion mensuelle de 20 000 UGSh
- une taxe journalière de 4 000 UGSh

- une taxe variable en fonction du nombre de chargement, équivalent aux tarifs de 2 à 3 passagers par voyage

Un simple calcul basé sur un parc de 4000 mini-bus (chiffre officiel), 26 jours mois, une taxe de chargement de 2 passagers pour 5 voyages par jour, donne des revenus mensuels d'environ 500 000 dollars US par mois (1 milliard de UGSh). Ce montant est 3 fois plus élevé que le montant versé par UTODA à la municipalité de Kampala

Pour cette raison, UTODA encourage l'affiliation de nouveaux, capables de s'acquitter de leurs frais d'admission. Par conséquent, le syndicat accroît ses revenus et n'affecte les lignes de transport qu'ultérieurement indépendamment de l'efficacité générale des services de transport.

Dans la mesure où la collecte des revenus est sa principale activité, le syndicat se détourne de son objectif initial qui consiste à défendre l'intérêt général de ses membres et consacre ses efforts à préserver le monopole du marché en luttant contre toutes tentatives de création de d'entité rivale. Cette situation crée des conflits internes et sert les intérêts d'une minorité proche de l'administration.

Bien que les revenus générés par les prélèvements des taxes soient considérables comparés aux autres sources de la municipalité, très peu est réinvesti pour l'amélioration des services de transport. Par ailleurs, compte tenu du taux de chômage élevé, les exploitants potentiels non qualifiés sont nombreux à vouloir accéder au marché des transports. Cette situation conjuguée avec les raisons présentées ci-dessus a produit un marché de transport caractérisé par une offre excessive de véhicules usagés (âge moyen, 13 ans) peu fiables en position de file d'attente dans des gares routières attendant leur tour pour charger. Par conséquent, le taux d'utilisation des véhicules est faible et engendre des coûts de transport élevés.

### RECOMMANDATIONS

L'âge moyen des véhicules est élevé et a un impact direct sur leur taux de disponibilité et d'utilisation et par conséquent sur le coût moyen d'exploitation des véhicules. L'introduction d'une nouvelle législation limitant l'âge des véhicules importé (5 ans) pourrait réduire graduellement l'âge moyen des véhicules. Pour être efficace, cette législation devrait être accompagnée de mesures nécessaires pour la formation du personnel à l'utilisation d'équipement pour le contrôle technique des véhicules et la mise en place d'un support financier pour l'acquisition des véhicules.

Pour encourager les transporteurs à acquérir des véhicules d'un meilleur état, le support financier pourrait consister par la réduction des taxes à l'importation et par l'octroi des facilités de paiements adaptées à la capacité des exploitants à générer des revenus. Toutefois, ces mesures ne peuvent être efficaces que lorsque appliquées dans un environnement concurrentiel qui permettrait à une partie des gains de productivité d'être transférés à l'utilisateur des transports.

Il existe également des possibilités d'introduire des réformes institutionnelles et une nouvelle législation pour prévenir les situations de monopoles et améliorer le niveau de compétition. Ces réformes consisteraient en la restructuration du Ministère des Transports par la mise en place d'une entité indépendante chargée de la régulation de l'activité des transports et par l'introduction d'une législation limitant la taille des

syndicats des transports. L'impact attendu des ces recommandations sur la performance des véhicules est présenté dans la Figure 3.

L'objectif de l'entité de régulation de l'activité des transports serait la sauvegarde de l'intérêt des usagers par la mise en place des conditions nécessaires pour promouvoir la concurrence dans un secteur à tendance monopolistique. L'entité régulatrice devrait être indépendante du Ministère et rendre compte au parlement. Le régulateur conviendrait des objectifs assignés aux syndicats des transports avec le Ministère et la Municipalité et fixerait les critères de performance et développerait les mécanismes nécessaires pour mener des audits techniques et financiers réguliers en employant des auditeurs indépendants.

Le rôle du Ministère consisterait alors à formuler la politique générale des transports pour le développement et le maintien des infrastructures adéquates pour promouvoir l'offre de transport. Pour pouvoir assurer cette principale mission, le Ministère devrait bénéficier d'une assistance technique afin de renforcer ces capacités pour la réalisation des activités de planification et de suivi.

L'organisation des services de transport en Ouganda montre que le contrôle des gares routières par le syndicat constitue un obstacle majeur pour l'ouverture du marché à la concurrence. La gestion des gares routières dans un cadre de partenariat Public- Privé pourrait constituer une occasion d'introduire une discipline financière et de la transparence en clarifiant les rôles et les responsabilités entre le concessionnaire, les syndicats des transports et la l'entité organisatrice des transports (Municipalité).

La mise en place des recommandations décrites dans la figure 3, combinées avec une volonté politique pourrait graduellement engendrer une meilleure performance des services de transport.

FIGURE 2 : Organisation actuelle des services de transport et son impact sur la performance des véhicules

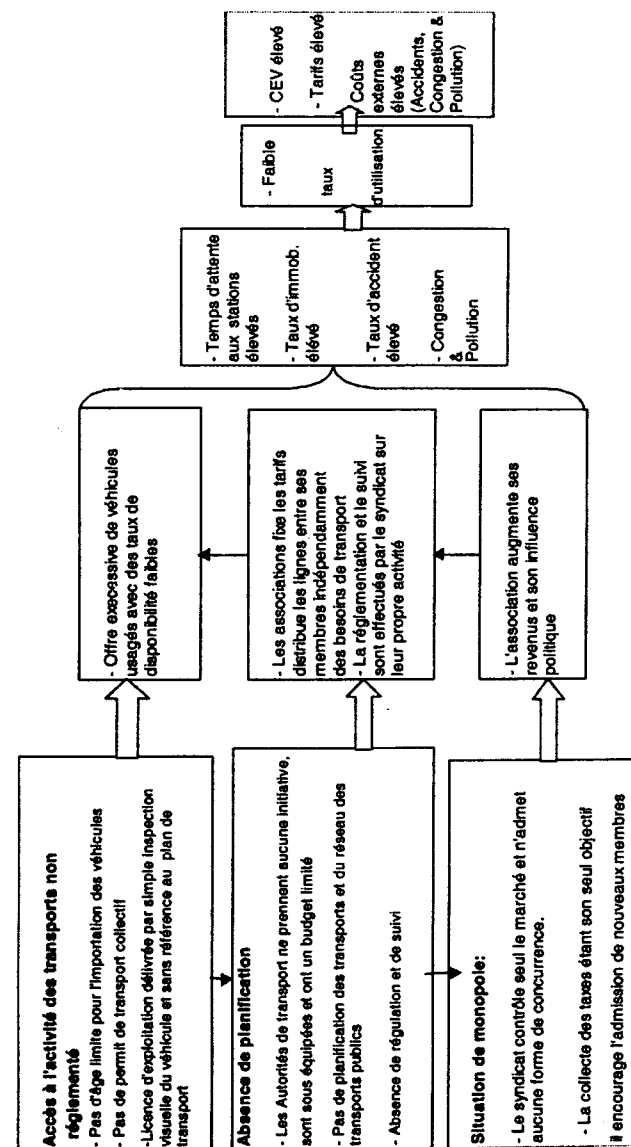
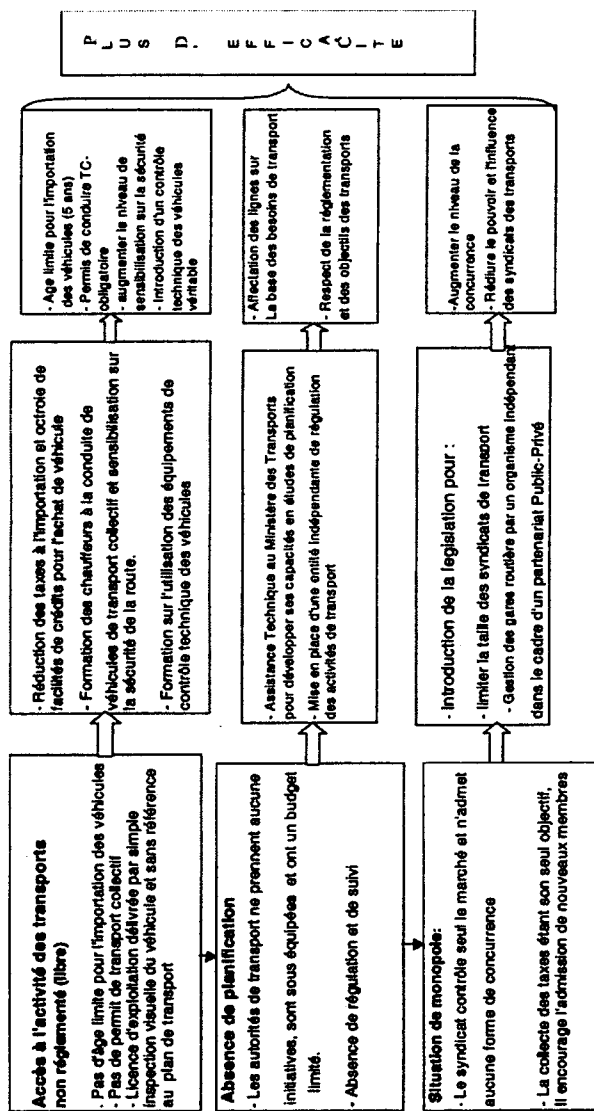




FIGURE 3 Recommendations



## REFERENCES

- HINE, J L, J H EBDEN and P SWAN (1997). A comparison of freight transport operations in Tanzania and Indonesia. TRL Report 267, Transport Research Laboratory, TRL, Crowthorne, UK
- Howe J. (2001) Sustainable Livelihoods, Mobility and Access Needs, Uganda: Macro and Corridor Transport Sector Studies, Unpublished Report
- HINE J L and CHILVER A S (1994) Pakistan Road Freight Industry: An analysis of tariffs, revenues and costs, TRL Project Report 94
- Road Safety Audit and Improvement Study, (1999) Uganda Road safety Study, a RSISTAP project funded with the assistance of the World Bank.

# ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE DE LA TARIFICATION DES TRANSPORTS URBAINS A BAMAKO

Mamadou DJENAPO – Daouda KONE

*FORETRANS*

*Mali*

## INTRODUCTION

Le faible taux de motorisation et la faiblesse de l'adéquation domicile-emploi font des transports collectifs urbains le deuxième mode de transport motorisé à Bamako selon les résultats d'une enquête ménage réalisée en 1993.

Caractérisés à partir de 1960 par une coexistence forcée entre un secteur public moderne et un secteur privé artisanal représenté par les « durunis » (pick-up aménagés) et les « Sotrama » (minicars de 18 - 19 places et 22 - 25 places), les transports collectifs urbains de Bamako ont évolué dans un univers concurrentiel où seul le secteur public qui transportait essentiellement des agents de l'Etat et des scolaires recevait des subventions publiques. Malgré cela, les entreprises publiques connurent de grandes difficultés d'exploitation hypothéquant de ce fait leur pérennité. Ainsi la société TUB (Transports urbains de Bamako) en 1968 ne pu éviter la cessation d'activités. La CMTR (Compagnie Malienne de Transports Routiers) entreprise publique de transports routiers interurbains se vit confier par les autorités publiques les missions et ce qui restaient de moyens techniques de la défunte TUB. Sept année après, les déficits d'exploitation successifs eurent raison de la CMTR qui à son tour cessa toute activité en 1975. L'Etat n'ayant plus les ressources suffisantes ne pouvait maintenir son intervention financière pour soutenir l'exploitation d'un secteur moderne de transports, il ne pouvait que laisser cette place vide. Cela sera une opportunité pour un secteur artisanal bridé jusque là par un système politique de type socialiste, d'opérer son émergence. Porté par une dynamique alimentée par des facteurs endogènes et exogènes, il prendra son essor.

La demande de transport restant toujours très forte à cause entre autres du développement spatial de la ville et de la croissance démographique, des opérateurs économiques privés ont mobilisés des capitaux et tentèrent une entrée dans le secteur au début des années '80. Deux sociétés privées *Atch Transport* et *Renov Auto* firent donc une intrusion éphémère. L'échec de *Atch Transport* trouve son origine dans l'inadéquation de ses véhicules, au mauvais état de la voirie et à l'indisponibilité des pièces de rechange. *Atch Transport* a mis fin à ses activités après l'immobilisation administrative de ses véhicules, consécutive à une augmentation de tarif non autorisée. *Renov Auto* avait des activités diverses, elle s'est retirée du secteur des transports urbains pour mieux se consacrer à ses autres activités. La municipalité de Bamako, qui disposait de prérogatives en la matière, avec le soutien de partenaires, pris l'initiative d'une société dénommée *Hippobus* qui ne survécut pas longtemps. D'autres tentatives eurent lieu dans les années '90. Deux entreprises modernes, *Tababus* et *Bamabus*, à capitaux privés obtinrent des concessions de lignes. Elles bénéficiaient aussi de

l'assistance technique de constructeurs, Mercedes Benz pour Tababus et Renault RVI pour Bamabus et de vrais professionnels des transports urbains. Malgré cela elles connurent avant la fin de la décennie le même sort que les structures modernes qui les avaient précédées et durent arrêter toute activité en 1999. Les raisons invoquées par ses derniers pour expliquer leur échec est d'abord le non respect par l'Etat de ses engagements sur l'amélioration de la voirie et la fluidité de la circulation ; ensuite la difficulté de faire accepter à la clientèle des tarifs adéquats après la dévaluation.

Cette totale domination du secteur artisanal à Bamako pose à l'Etat et à la collectivité locale décentralisée non seulement le problème de la gestion de la sécurité routière et de l'environnement , mais aussi celui de son image car un des attributs d'une cité dynamique et moderne est la présence d'un transport collectif moderne.

Enjeu économique et environnemental, les transports urbains sont aussi devenus depuis peu un enjeu politique majeur. En effet des événements récents comme le déménagement de la gare principale du « Railda » ont montré les limites dans les concertations entre l'Etat et le secteur privé représenté de façon exclusive par des organisations syndicales au sein desquelles le poids des chauffeurs est très important.

Plusieurs thèses ont été développées pour expliquer cette situation. Elles mettent toutes généralement l'accent sur les causes de l'échec des entreprises modernes, rarement sur le dynamisme et la grande capacité de réactivité du secteur artisanal. L'une des thèses les plus répandues est que la fixation autoritaire des tarifs se fait au détriment du confort, de la sécurité qui caractérisent le secteur moderne et le différencie du secteur artisanal, cette tarification inadaptée interdirait alors tout développement du secteur moderne.

L'intervention de l'Etat serait-elle plus pesante dans la fixation des tarifs du transport urbain que dans d'autres secteurs d'activité jugés stratégiques ou sociaux ?

La tarification est-elle le seul vrai problème ?

Quelles sont les préalables à une bonne organisation des transports urbains de Bamako ?

## 1. INTERVENTION DE L'ETAT ET FIXATION DES TARIFS

La nature socialiste de la première république malienne avait habitué tous les secteurs de l'économie malienne particulièrement les biens et services de grande consommation (ou à caractères sociaux) à la pratique des prix administrés et contrôlés. Ainsi les principales céréales (comme le mil, le riz, le maïs), l'eau, l'électricité, les hydrocarbures et les transports ont leurs prix fixés par arrêté ministériel depuis les années '60.

La mise en place des programmes d'ajustement structurel au milieu des années 80 a revu cette situation sans mettre fin pour autant à l'intervention de l'Etat dans la fixation des prix. Pour les céréales la fixation des prix est en partie dévolue au marché, pour les autres comme le transport, des mécanismes de concertations préalables ont été mis en place.

Pour traiter de l'évolution des tarifs, il ne nous a pas paru nécessaire de remonter jusqu'aux années de l'indépendance en 1960. Nous sommes partis de la dévaluation du franc CFA de 1994 comme repère adéquat pour appréhender l'intervention

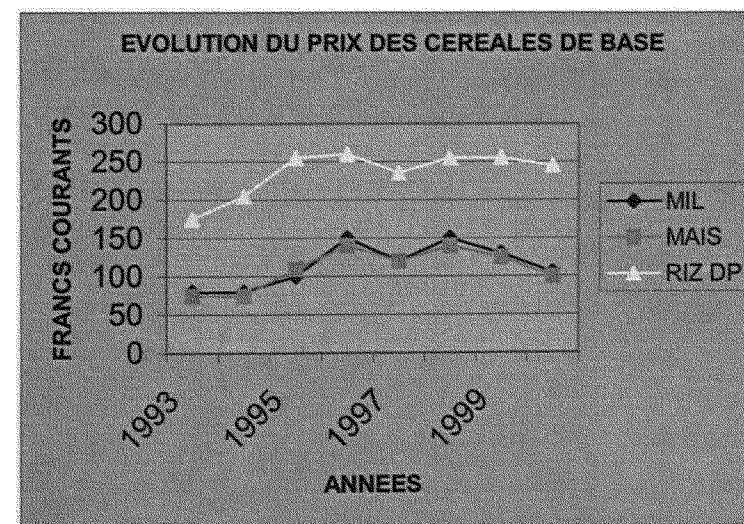
discriminatoire ou non de l'autorité publique sur la tarification des transports urbains en comparaison avec d'autres secteurs économiques « balisés ».

### 1.1 Evolution des prix des céréales de base

Après une longue période (environ une vingtaine d'années) d'administration directe des prix, l'Etat n'intervient plus directement dans la régulation des marchés céréaliers sauf quand une crise alimentaire grave se manifeste. Il faut reconnaître que la politique de libéralisation de ce secteur a donné des résultats positifs non seulement pour le monde paysan mais aussi pour les consommateurs. Les gains de productivité du secteur se sont traduits par des baisses de prix. La lutte contre la spéculation menée sous la houlette de la puissance publique et basée essentiellement sur la mise en place d'un système d'information sur le marché dans toutes les régions, et des actions de soutien au financement des campagnes de commercialisation agricoles ont consolidé les résultats de cette politique. Ainsi l'Observatoire des Marchés Agricoles (OMA) fait un relevé hebdomadaire de tous les prix de base et procède à la diffusion de cette information.

TABLEAU I : EVOLUTION DES PRIX DES CEREALES DE BASE A BAMAKO (EN KG)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MIL	80	80	100	150	120	150	130	105
MAIS	75	75	110	140	120	140	125	100
RIZ DP	175	205	255	260	235	255	255	245



Source : Observatoire des Marchés Agricoles (Système d'Information des Marchés Céréaliers)

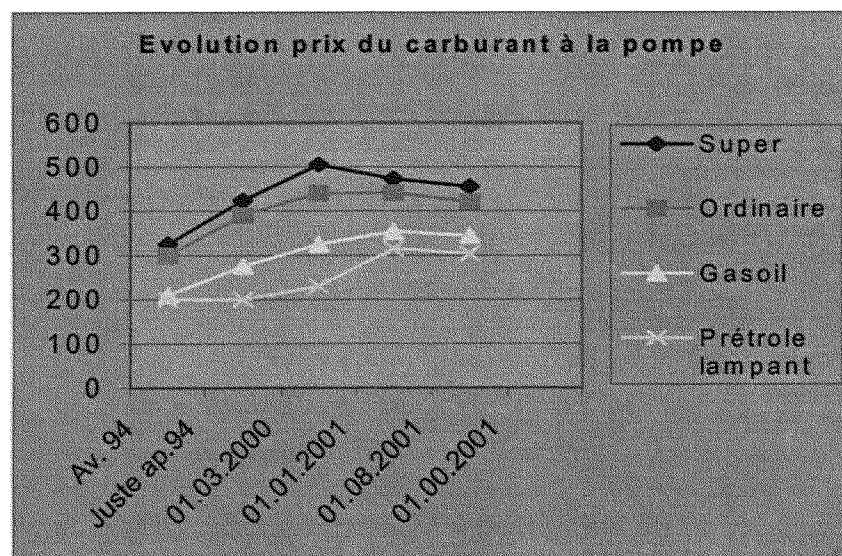
### 1.2 Evolution des prix des produits pétroliers

D'après l'ONAP ( Office National des Produits Pétroliers ) qui est l'autorité publique chargée de la gestion du secteur, ce sont les prix indicatifs plafonds (à ne pas dépasser sur l'ensemble du territoire) qui sont fixés. Comme on peut le constater sur le tableau ci-dessous, ils ont peu varié de janvier 1994 ( année de la dévaluation) à mars 2000. A partir de juillet 2001 un nouveau mode de taxation des carburants, indexé sur les fluctuations des cours mondiaux du pétrole est entrée en vigueur, ceci aura pour conséquence une grande variation ( hausse ou baisse ) des prix à la pompe.

TABLEAU II : EVOLUTION DES PRIX DES PRODUITS PETROLIERS DE 1993 A AOUT 2001

	Avant Dévaluation F.CFA	Après Dévaluation F.CFA	01.03.01 F.CFA	01.01.01 F.CFA	01.08.01 F.CFA
<b>Produits pétroliers</b>					
<i>Super carburant</i>	325	423	505	472	455
<i>Essence Ordinaire</i>	300	390	440	441	420
<i>Gasoil</i>	210	275	325	354	344
<i>Pétrole lampant</i>	200	200	230	315	303

Source : ONAP



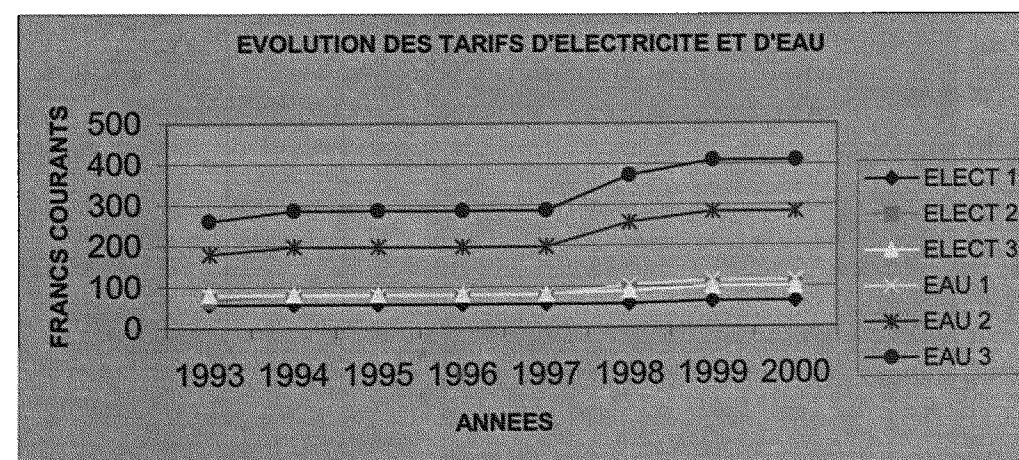
### 1.3 Evolution des prix de l'eau et l'électricité

Ces tarifs ont toujours été fixés par arrêté interministériel. La récente privatisation de la Société Energie du Mali (EDM) n'a pas mis fin à cette pratique car les derniers changements de tarifs ont été arrêté au cours du deuxième trimestre de cette année 2001. C'est un tarif uniforme sur toute l'étendue du territoire. Les populations à faible revenu sont pris en compte car l'eau aussi bien que l'électricité sont à des tarifs progressifs où les prix du mètre cube d'eau et du kilowatt d'électricité sont différents d'une tranche à une autre. Ainsi la tranche 1 (tarif social) est moins élevée que la tranche 2 moins élevée que la 3.

TABLEAU III : EVOLUTION DES PRIX DE L'EAU ET DE L'ELECTRICITE EN FCFA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ELECTRICITE 1	58	58	58	58	58	58	64	64
ELECTRICITE 2	68	82	82	82	82	90	99	99
ELECTRICITE 3	82	82	82	82	82	90	99	99
EAU 1	80	80	80	80	80	104	114	114
EAU 2	180	198	198	198	198	257	283	283
EAU 3	260	286	286	286	286	372	409	409

Source : Energie du Mali



### 1.4 Evolution de la tarification des transports urbains

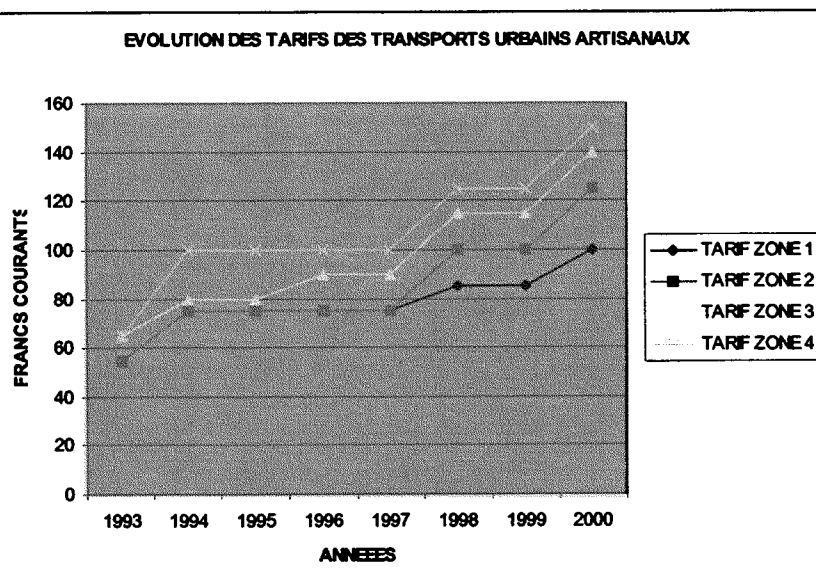
La tarification par zone est apparue dans les années 80. Même si elle est le résultat d'une concertation entre les organisations professionnelles et les autorités publiques, la tarification des transports était fixée jusqu'à une date relativement récente par arrêté du

ministre chargé des transports. Actuellement c'est une Commission Tarifaire composée de représentants de l'Etat et des organisations professionnelles qui fixe les prix de façon consensuelle. Cette liberté des prix est tout de même une liberté surveillée car l'Etat ne peut accepter les augmentations arbitraires.

Les augmentations intempestives et abusives de tarifs sont souvent accueillies par les usagers par des journées de boycottage des transports. Cette extrême sensibilité des usagers aux augmentations des tarifs est probablement le principal facteur qui freine actuellement le désir des représentants des chauffeurs à accroître régulièrement les tarifs. Elle est la preuve que le seuil de rupture est pratiquement atteint dans la part du budget familial à allouer aux transports.

TABLEAU IV : EVOLUTION DES TARIFS DES DURUNIS ET SOTRAMAS DE BAMAKO

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TARIF ZONE 1	55	75	75	75	75	85	85	100
TARIF ZONE 2	55	75	75	75	75	100	100	125
TARIF ZONE 3	65	80	80	90	90	115	115	140
TARIF ZONE 4	65	100	100	100	100	125	125	150



Source : Direction Nationale des Transports

### 1.5 Analyse comparative de l'évolution des prix

Le but de cette analyse en monnaie courante est de montrer comment les prix de produits référencés ont augmenté à partir de la dévaluation, 1994 est donc l'année de référence. Ces prix sont l'expression de la volonté des autorités politiques mais ils sont aussi le reflet des rapports entre les principaux intervenants des secteurs concernés.

Il s'agit de montrer que contrairement aux affirmations de la plupart des intervenants du secteur, que la tarification des transports urbains de Bamako ne peut plus être taxée d'autoritaire depuis les années 90.

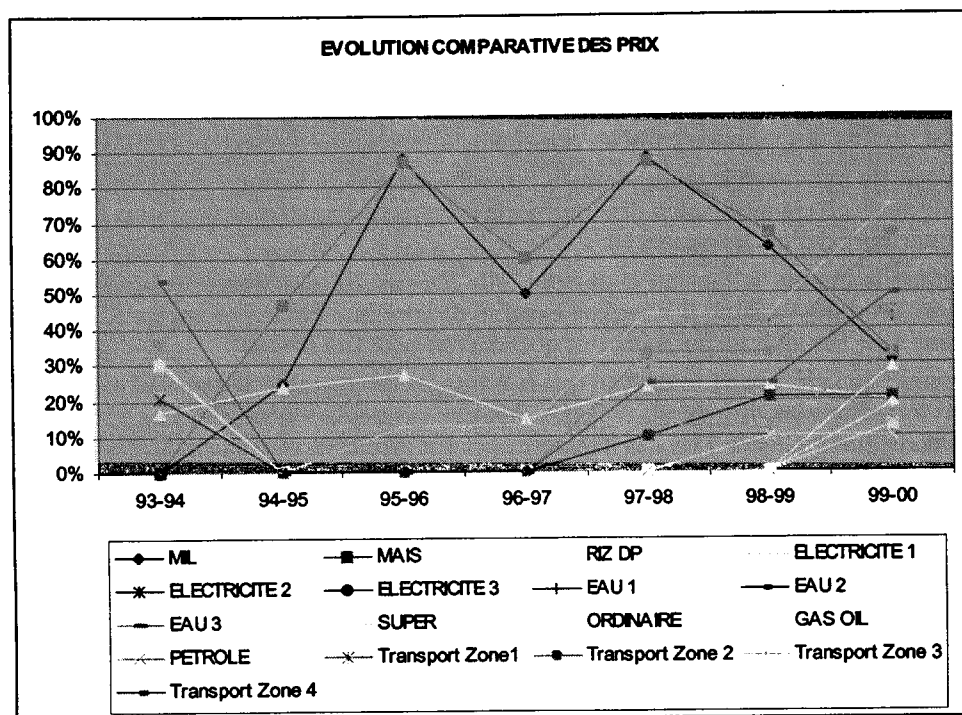
Comme le montre le tableau ci-dessous, elle n'a pas été plus contrôlée que celle des autres produits sociaux. Il n'est pas exagéré de dire que l'intervention de l'Etat a été moins forte sur les transports urbains qui en avait pourtant besoin.

Il ressort de l'analyse de ce tableau que le transport urbain est le secteur qui a connu les plus fortes hausses de prix après la dévaluation. Les déplacements dans les zones 2 et 3 qui constituent plus de 75% des déplacements ont connu les plus fortes hausses. A part les tarifs de l'eau qui étaient particulièrement contrôlés aucun autre produit n'a subi des hausses supérieures à celles des transports.

TABLEAU V : EVOLUTION EN POURCENTAGE DES PRINCIPAUX TARIFS

	1	2	3	4	5	6	7
MIL	0%	25%	88%	50%	88%	63%	31%
MAIS	0%	47%	87%	60%	87%	67%	33%
RIZ DP	17%	24%	27%	15%	24%	24%	20%
ELECTRICITE 1	0%	0%	0%	0%	0%	10%	10%
ELECTRICITE 2	21%	0%	0%	0%	10%	21%	21%
ELECTRICITE 3	0%	0%	0%	0%	10%	21%	21%
EAU 1	0%	0%	0%	0%	30%	43%	43%
EAU 2	10%	0%	0%	0%	30%	43%	43%
EAU 3	10%	0%	0%	0%	30%	43%	43%
SUPER	30%	0%	0%	0%	0%	0%	19%
ORDINAIRE	30%	0%	0%	0%	0%	0%	13%
GAS OIL	31%	0%	0%	0%	0%	0%	29%
PETROLE	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%
Transport Zone1	36%	0%	0%	0%	13%	13%	33%
Transport Zone 2	36%	0%	0%	0%	33%	33%	67%
Transport Zone 3	23%	0%	13%	13%	44%	44%	75%
Transport Zone 4	54%	0%	0%	0%	25%	25%	50%





## 2. TARIFICATION ET DEVELOPPEMENT DU SECTEUR ARTISANAL

### 2.1 Rentabilité du secteur

Selon l'étude déjà citée sur la rentabilité du secteur des TU à Bamako « le dynamisme du secteur artisanal observé au cours de la longue histoire des transports de Bamako est le signe d'une rentabilité certain. Tout dépend de la manière de mettre en évidence cette rentabilité. Le revenu tiré de l'activité est reparti entre le conducteur et le propriétaire. ».

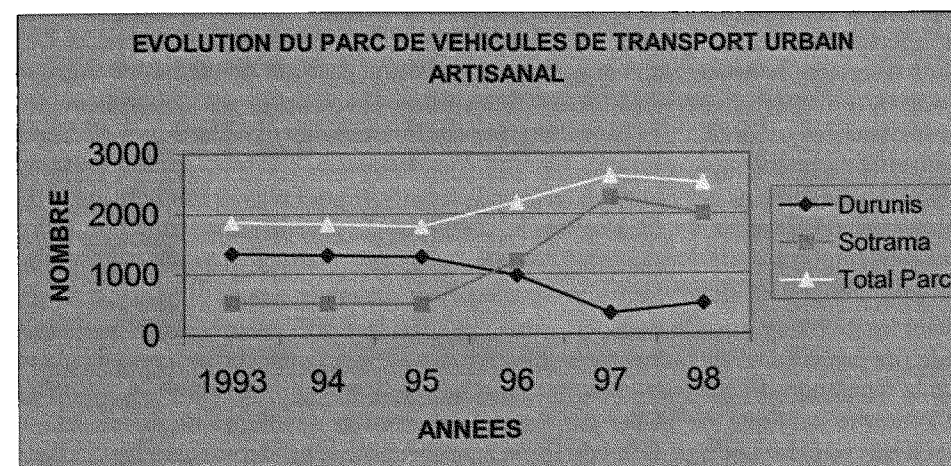
Ainsi pour un Duruni 404 Peugeot de 13 – 15 places circulant sur la ligne du Badialan, les dépenses mensuelles s'élèvent à 523 000 FCFA pour des recettes estimées à 610 000 FCFA environ (P.36) et pour un Sotrama Toyota diesel de 18 – 20 places la recette mensuelle est estimée à 925 000 FCFA contre 783 680 FCFA (P.38).

Si le surplus est redistribué entre le propriétaire et le chauffeur, l'activité procure directement des revenus à plusieurs autres personnes allant des chauffeurs et apprentis en chômage à de vieux chauffeurs en cessation d'activités qui viennent renforcer l'organisation des transports autour des gares et des terminus.

## 2.2 Croissance et dynamisme du secteur artisanal depuis 1993

**TABEAU VI : EVOLUTION DU PARC**

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Durunis	1339	1312	1286	975	350	510
Sotrama	524	514	504	1219	2280	2003
Total Parc	1863	1826	1790	2194	2630	2513



Malgré les réserves sur les statistiques on peut accepter le fait que le parc soit resté stable de 1993 à 1995. Cette période de stagnation du parc est celle qui a été nécessaire aux acteurs pour retrouver leur marque après avoir été déboussolé par la dévaluation. A partir de 1996 il se produit une inversion totale de la tendance. D'une année à l'autre, le parc s'est accru de plus de 20 %. Le nombre de Duruni a baissé de presque 25 % alors que le nombre de Sotrama était multiplié par environ 2,5 passant de 504 à 1219 véhicules. Cette capacité d'adaptation du secteur artisanal aux nouvelles données de l'économie constitue sa principale force.

La croissance du parc et sa mutation en véhicule diesel ont permis de générer un nombre impressionnant d'emploi notamment pour les chauffeurs.

Un autre élément du dynamisme du secteur est son poids dans l'emploi urbain et dans la structuration d'activités génératrices de revenu autour du transport. C'est ce caractère structurant de l'activité des transports qui a fait que le déménagement du Railda a été problématique car au delà du départ des véhicules de ce lieu s'est un point d'activité essentiel de l'économie urbaine qui disparaissait.

L'exploitation de chaque véhicule nécessite deux équipages (l'équipage étant constitué du chauffeur et de l'apprenti receveur), sur certaines lignes notamment de banlieue ce nombre peut passer à trois. Cette exploitation s'appuie sur un réseau :

- de maintenance constitué de plusieurs garages de mécanique capables d'intervenir en tout lieu pour effectuer les dépannages sur place à toute heure et ayant une bonne maîtrise technique du matériel utilisé,
- de vendeurs de pièces de rechange d'occasion qui assurent la disponibilité de toutes sortes de pièces et à moindre coût avec la possibilité d'accorder un crédit de 100 % si nécessaire pour éviter l'immobilisation du véhicule,
- d'activités connexes (restauration, vente de médicaments...) assurant un autre volet de l'intendance.

Conscient de son importance, le secteur a très tôt mis en place des cadres d'organisation des différents opérateurs qui sont les comités de places, le syndicat des transports. Ces cadres favorisent la concertation et sont aussi dans une position de médiation entre le monde du transport artisanal et les autres structures comme les administrations, les représentant des usagers... Ces cadres ont été des facteurs de cristallisation d'éléments constitutifs d'une identité commune, identité d'exploitant de transport urbain artisanal de Bamako. La force de cette identité fait que l'on ne distingue plus la frontière entre un propriétaire de Sotrama ou de Duruni, le chauffeur, l'apprenti. Cette identité, qui a manifesté sa force à diverses occasions, est fortement marquée par la culture des chauffeurs (les plus nombreux).

Devant les problèmes que le transport urbain pose en terme de sécurité et de qualité de service de prestations, les cadres d'organisation ont évolué s'investissant complètement dans la régulation du système. Ainsi les syndicats se sont donné les moyens, autorisés par l'autorité publique, de veiller par exemple au respect des règles de circulation et aussi d'un code de conduite défini de façon consensuelle. Ainsi depuis peu les chefs de lignes sont appuyés par des contrôleurs de lignes qui s'occupent de contrôler et verbaliser les conducteurs et véhicules en fraude ou en infraction. Cette nouvelle démarche a entre autre pour objectif de réduire les « coûts » l'exploitation des véhicules (il a été démontré qu'il coûte moins cher d'avoir un véhicule en règle plutôt que soudoyer quotidiennement les agents de police pour obtenir des passe-droits) et d'améliorer l'image des transports urbains pour commencer à en forger une image de modernité.

### 2.3 La fiscalité du secteur

Le secteur artisanal est une importante source de revenu fiscal pour l'Etat et le District. En plus de taxes indirectes provenant de la fiscalité de hydrocarbures, les coûts mensuels de la vignette, de la carte de transport et de la carte de circulation sont des éléments qui contribuent à surenchérir les tarifs de transport. Ils s'élèvent par exemple à cent quarante mille FCFA/mois pour une Toyota Hiace de 18 places soient 3% à 4% des charges.

Pour l'année 1998 par exemple où le parc était estimé 2 513 véhicules (510 durunis et 2 003 sotramas), ces taxes représentaient une rentrée fiscales de plus de quatre cents millions de francs CFA sans prendre en compte les taxes sur les hydrocarbures. En

intégrant la fiscalité sur les hydrocarbures c'est plus deux milliard de FCFA de taxes que génère chaque année le transport urbain de Bamako.

Loin de subventionner les transports comme c'est le cas dans plusieurs capitales, les transports urbains procurent à l'Etat des revenus qui ne sont pas réinvestis dans le secteur.

Il serait légitime de demander qu'une partie de cette manne financière soit réinvestie dans le secteur au profit du personnel roulant ou servir de fonds de garantie à des investissements privés dans le secteur. Il est évident par exemple que les chauffeurs et les apprentis ont besoin de formation sur la conduite de sécurité et sur l'entretien de routine...

### 2.4 Que faire pour améliorer les transports urbains ?

On l'a vu, les revenus générés par le système permettent sa pérennisation même si sa répartition est imparfaite.

Les mécanismes de modification des tarifs permettent un ajustement consensuel chaque fois que les facteurs économiques l'exigent.

Le débat sur la modernisation des transports urbains ne doit plus se focaliser autour des questions tarifaires. L'amélioration des conditions de travail et de vie du personnel roulant, l'amélioration de la sécurité routière, la lutte contre la pollution et l'insalubrité, l'organisation de la profession, la rénovation du parc sont des thèmes qu'il convient de traiter dans un nouveau cadre de concertation entre les principaux acteurs (autorités publiques, transporteurs privés et usagers).

Le parachutage d'une entreprise moderne de transport n'est pas la solution car il est à peu près certain qu'elle connaîtrait le même sort que celles qui ont fait faillite.



# REFLEXIONS SUR LES INDICATEURS ET L'EFFICACITE DES SYSTEMES DE TRANSPORT URBAIN DANS LE CONTEXTE AFRICAIN

Xavier GODARD  
*Directeur de recherche*  
*INRETS, CODATU, SITRASS - France*

## INTRODUCTION

La réflexion sur l'efficacité des modes de transport et celle sur les politiques de transport urbain est une constante de travaux dans tous les pays, industrialisés ou en développement. Elle comporte de multiples ramifications selon la combinaison des objectifs financiers, économiques, sociaux, urbains ou environnementaux auxquels on se réfère, car la notion d'efficacité n'a de sens que par rapport à des objectifs. En raison de l'influence du contexte sur ces objectifs et sur l'analyse de leur satisfaction, nous nous centrerons sur des travaux ancrés sur la réalité africaine qui ont eu lieu récemment en Afrique de l'ouest, et qui sont susceptibles de nourrir cette réflexion sur l'efficacité des systèmes de transport, et sur la nécessaire connaissance préalable de ces systèmes : l'objet de cette communication est de livrer quelques commentaires sur l'expérience de constitution d'une base de données d'indicateurs de transport urbain, et sur les analyses de rentabilité des micro-opérateurs, de manière à progresser dans la contribution possible des connaissances à l'établissement de politiques pertinentes.

### 1. UN BILAN DE LA TENTATIVE SITRASS SUR LES INDICATEURS DU TRANSPORT URBAIN

Le réseau SITRASS a engagé en 1997-98 un projet de constitution d'indicateurs de transport urbain sur plusieurs villes pilotes (Abidjan, Cotonou, Lomé, Ouagadougou, Yaoundé) auxquelles s'ajoutait Dakar. Un atelier de finalisation de cette tentative a été organisé en janvier 2000 à Lomé, qui a donné lieu à des travaux intéressants mais qui se sont révélés sans suite.

Un certain nombre de perspectives ont été dégagées lors de l'atelier de Lomé en janvier 2000. Le bilan de la mise en œuvre de ces perspectives est malheureusement négatif, aucune initiative précise n'ayant pris le relais des recommandations. Rappelons ces perspectives qui avaient été dégagées et synthétisées dans le compte-rendu de cet atelier pour consolider la démarche engagée par Sitrass. Ces perspectives, présentées ci dessous en sept points reposaient sur le constat partagé par l'ensemble des participants de l'intérêt de cette démarche, qui n'était pas forcément acquis au départ, et qui a été conforté par les échanges au cours de l'atelier.

Ce bilan négatif de Sitrass doit sans doute être relativisé : de telles tentatives bénéficiant de moyens plus importants ont déjà échoué, et l'on connaît des régions du monde où la sous-information est encore plus développée. Tout ceci indique que l'on est davantage dans le domaine de la recherche que de l'étude courante, et que l'on peine à transférer des travaux de recherche vers la production de données courantes.

### 1.1 Mise au point définitive de la base pour les villes-pilotes

En fonction des discussions et mises au point qui ont eu lieu au cours de l'atelier de Lomé, on réactualisera les données de la liste modifiée des indicateurs, pour une publication dans le premier trimestre 2000. Aux côtés des tableaux d'indicateurs, les commentaires et précisions quant aux modalités d'estimation devraient apporter un complément indispensable.

Une tentative d'actualisation a été faite, mais non achevée : des incohérences subsistent dans la base de données disponible.

### 1.2 Enrichissement du manuel-guide des indicateurs

Les débats ayant montré la complexité des questions traitées et le besoin d'explicitation des calculs d'indicateurs, le manuel-guide des indicateurs devra être enrichi, et considéré comme publication annexe à la disposition de ceux qui voudraient approfondir l'interprétation des indicateurs. Il est bien de la responsabilité de Sitrass de proposer le maximum de commentaires accompagnant la production des indicateurs, car l'exercice est encore dans une phase d'ajustement progressif et il est important de capitaliser les expériences de chacun dans ce projet commun. Ce manuel sera établi au premier semestre 2000.

Le manuel-guide n'a pas pu être mis au point, faute de responsable pour le faire. De nombreux éléments sont cependant disponibles.

### 1.3 Extension à d'autres villes africaines sur les bases formalisées

Après la phase exploratoire associant plusieurs villes-pilote, il conviendrait d'élargir la production d'indicateurs à d'autres villes africaines francophones, avant de procéder à un élargissement ultérieur aux villes anglophones ou lusophones.

Cet élargissement pourrait porter sur des villes comme Bamako, Bangui, Douala, Niamey, Ndjamena. Il serait bon que Conakry puisse y figurer mais Sitrass n'y a pas de correspondant.

Les villes secondaires sont pour l'instant exclues de cette perspective. On peut le regretter étant donné leur importance potentielle dans une politique de rééquilibrage de l'aménagement du territoire. Mais il est difficile de pouvoir réaliser trop d'actions simultanées.

Sitrass pourra prendre en charge la réalisation de cet élargissement, à condition de pouvoir mobiliser des financements. Des contacts seront donc repris avec le MAE français, le SSATP, et l'Union Européenne.

Une extension de la démarche n'a pu avoir lieu, en raison du scepticisme ambiant sur la possibilité de mener à bien un tel exercice. Les bailleurs de fonds ne sont pas convaincus du caractère prioritaire de cette démarche, tant qu'une demande n'émerge pas des pays ou des villes concernées.

### 1.4 Actualisation des données des villes-pilotes pour 1998-2000

Les données collectées (1993,1996) étant déjà relativement anciennes, il serait utile de les réactualiser, amorçant le processus de pérennisation des indicateurs. De plus l'aspect symbolique d'entrée dans le nouveau millénaire devait inciter à un effort

particulier d'exprimer la situation en cette fin de siècle. On se propose donc de réactualiser les données pour une année qui pourrait être 1998, 1999 ou 2000, selon les sources d'information mobilisable.

Un financement devra être recherché rapidement pour assurer ce travail qui devrait être réalisé courant 2000.

Une telle actualisation reste à faire, mais qui est réellement intéressé ? La vision statique semble l'emporter, où l'on est obligé de se contenter de données qui vieillissent, alors que certains indicateurs méritent des actualisations fréquentes, en particulier ceux concernant l'offre de transport.

### 1.5 Ateliers de restitution par ville

Les participants ont constaté l'intérêt et la portée de ce projet de production d'indicateurs de transport urbain. Il était intéressant de confronter les démarches des divers intervenants sur les villes-pilotes. Le besoin de restitution est clairement identifié, passant par l'organisation d'un atelier dans chaque ville. On pourra ainsi impliquer davantage chaque acteur du système de transport pour la production d'une information pertinente. Il est estimé qu'un tel atelier doit bénéficier d'un appui minimum de Sitrass pour atteindre une certaine crédibilité interne.

Ces ateliers devraient associer les parties impliquées dans les projets de transport urbain lorsque ces projets existent : c'est en fait le cas dans la majorité des villes considérées (Abidjan, Cotonou, Dakar, Ouagadougou). Il convient alors d'examiner comment un tel atelier de restitution peut être organisé en concertation avec les responsables de projets.

Il était illusoire de penser que de tels ateliers pouvaient se dérouler. Il y avait un décalage entre cette idée et la réalité des problèmes quotidiens rencontrés par les responsables des villes concernées. Ceci constituait la démonstration que la démarche sur les indicateurs demeurait non ancrée dans les institutions en place.

### 1.6 Rapprochement et concertation avec Afristat

Un rapprochement avec Afristat pour la production et la diffusion d'indicateurs de transport urbain est envisageable, mais pas dans l'immédiat dans la mesure où le transport ne figure pas actuellement dans les domaines couverts par Afristat. La vocation première de cet organisme est d'ordre macroéconomique. Des actions concertées sont néanmoins possibles et souhaitables dans une première phase, impliquant notamment les Instituts de Statistique nationaux

C'est sans doute le seul domaine où une action a été menée par Sitrass. A l'occasion de la mise au point d'un guide méthodologique sur les enquêtes-ménages sur la mobilité urbaine, une réunion de travail a pu être organisée à Bamako en février 2001 entre Sitrass et Afristat pour échanger sur les questions de méthodes d'enquête. La concertation avec les instituts de statistique nationaux est cependant demeurée extrêmement difficile.

### 1.7 Diffusion de l'information par les moyens appropriés

La diffusion de l'information devra se faire d'abord sur une base classique de rapport Sitrass, diffusé au moins dans son réseau.

Des modalités de diffusion complémentaire devraient être explorées en coopération avec d'autres organismes : Afristat, Ssatp, Unchs...

Enfin la mise en place de cette base de données sur le site Internet de Sitrass devra être étudiée.

La diffusion envisagée n'a pu être réalisée en raison du non achèvement de la base de données nettoyée de ses dernières incohérences. Et pourtant l'essentiel de l'information de qualité était déjà rassemblé. La lourdeur des contacts avec les institutions concernées ainsi que leurs propres faiblesses quant à des actions sur le domaine du transport urbain ont renforcé les freins à de telles initiatives.

## 2. CONFUSION ENTRE INDICATEURS DE PERFORMANCE ET INDICATEURS DE SITUATION

Une ambiguïté s'est glissée dans la démarche sur les indicateurs avec la notion de performance. L'objectif de mesure de performances est liée à la mise en place de programmes d'action dont on cherche à mesurer l'efficacité, éventuellement dans un cadre contractuel liant divers acteurs d'une agglomération ou les autorités de celle-ci avec des bailleurs de fonds. Cette démarche est trop ciblée pour satisfaire aux exigences d'une connaissance synthétique sur la situation des déplacements urbains car de nombreuses informations relèvent davantage d'un diagnostic ou d'une simple information que d'une mesure de performance.

La plupart des indicateurs sont d'ailleurs difficilement interprétables directement en termes de performances, car de multiples facteurs, endogènes ou exogènes peuvent expliquer l'évolution d'une situation, sans que cette évolution, qu'elle soit qualifiée d'amélioration ou de détérioration, puisse être attribuée exclusivement aux actions mises en œuvre. C'est pourquoi la production d'indicateurs devrait être avant tout informative et se distinguer d'indicateurs dits de performances relevant d'une démarche plus spécifique.

Par exemple les données sur les taux de mobilité ou sur la capacité du système de transport en nombre de places offertes, ne relèvent pas au sens strict de la performance. La répartition modale non plus, sauf si on la réfère à des objectifs précis d'évolution, après analyse.

D'autres données que l'on peut considérer comme des performances sont difficilement attribuables à l'efficacité d'actions engagées car elles sont la résultante de multiples facteurs. On connaît bien en économie la difficulté de définir une situation de référence lorsque l'on cherche à évaluer les avantages d'un projet d'investissement. Il en va de même avec la mesure de performances d'une action de politique générale de transport.

Enfin certaines données se rapprochant de la notion de performance ne font pas l'objet d'instruments de mesures adaptés : c'est le cas des temps de déplacement pour différentes catégories de population, de la productivité des différents opérateurs, des coûts externes du système de déplacements. Si la mesure est trop approximative,

l'appréciation de la performance devient aléatoire et soumise à de multiples manipulations possibles.

## 3. LES NIVEAUX DE L'ANALYSE D'EFFICACITE : OPERATEUR, MODE DE TRANSPORT, SYSTEME DE TRANSPORT/MOBILITE

Il y a lieu de distinguer plusieurs niveaux d'analyse, qui s'emboîtent naturellement mais ne relèvent pas des mêmes outils.

### 3.1 Le premier niveau

Le niveau primaire est celui de chaque opérateur, avec la nécessaire distinction entre le propriétaire de véhicule, et l'équipage qui en assure l'exploitation, puisque cette distinction semble être le cas majoritaire tandis que les chauffeurs-propriétaires sont aussi une catégorie à considérer. En l'absence de billetterie et de comptabilité précise, personne ne connaît les flux financiers exacts concernant l'exploitation d'un véhicule, de sorte que cette information doit être reconstituée, avec certaines approximations. Ce qui est connu en revanche, c'est la recette rapportée chaque jour par l'équipage, et le solde de gain de recette, qui s'ajoute à son éventuel salaire mensuel, dont bénéficie le chauffeur chaque jour (ce solde peut d'ailleurs parfois être négatif).

### 3.2 Le second niveau

Le second niveau est celui de chaque mode de transport, et l'on s'intéresse alors soit à la moyenne des opérateurs en présence, soit au fonctionnement théorique intrinsèque à un mode. De nombreuses analyses sont souvent une sorte de synthèse de ces deux approches, ce qui est sans doute légitime, à condition que le statut des analyses soit bien explicité. Une partie des problèmes d'interprétation vient précisément du décalage éventuellement observé entre les performances observées d'un mode et ses performances théoriques.

Le calcul de moyenne imposé par la multiplicité des opérateurs ne doit pas cacher une difficulté de fond, ou une question pertinente, qui est l'analyse des variations de situations autour de la moyenne. Le risque bien connu est que, selon les cas, de nombreuses conclusions et décisions se calent sur :

- les transporteurs les moins performants : cela laisse une marge supplémentaire de bénéfice pour les autres ;
- la moyenne : on ne connaît pas l'ampleur des situations extrêmes ;
- les transporteurs les plus performants : on peut annoncer des marges de rentabilité qui rassurent les banquiers, mais avec un risque de défaillance de remboursement d'emprunts de la part des transporteurs moins performants.

La mise en évidence de bonnes performances d'un mode ne doit pas illusionner sur son extension possible à l'ensemble du système. Il faut se demander si ces performances sont dues à des facteurs particuliers, notamment par rapport au créneau de marché occupé par le mode. Cette distinction est essentielle et ouvre nécessairement sur une approche de système multimodal.

### 3.3 Le troisième niveau

Ce dernier niveau est celui du système dans son ensemble fait de la combinaison des divers modes, avec les interférences positives ou négatives qu'entretiennent les modes entre eux. Cela suppose de créer des indicateurs agrégés de satisfaction des besoins de mobilité et des coûts agrégés d'exploitation et de développement des modes de transport, ainsi que les coûts externes du système. Cette partie de l'analyse est sans doute la plus délicate et la moins assurée. Elle peut être initiée par le calcul de quelques indicateurs synthétiques de mobilité et de comptes de transport, auxquels s'ajoutent les tentatives d'évaluation des coûts de dysfonctionnement comme cela vient d'être fait par l'étude Certu/Stc à Abidjan.

## 4. L'EFFICACITE, LA PRODUCTIVITE ET LA RENTABILITE : FACTEURS INTERNES ET EXTERNES

On sait que la productivité d'un opérateur de transport dépend à la fois de facteurs internes, qui dépendent de son savoir-faire, et de facteurs externes, qui lui sont en principe étrangers, et qui dépendent au moins en partie des pouvoirs publics. Le repérage de ces différents facteurs est une tâche d'analyse certes difficile mais trop souvent négligée, qui correspond donc au second niveau mentionné précédemment. On se livre ici à quelques observations, en s'appuyant principalement sur une lecture critique d'une récente étude de rentabilité des micro-entreprises réalisée à Dakar en 1998 par le bureau Coopers/Leybrand (CL). L'objet de cette étude était d'analyser les conditions de rentabilité des cars rapides pour examiner la faisabilité de prêts bancaires pour le renouvellement des cars rapides, selon diverses hypothèses de financement. Une étude du même type a été appliquée ensuite sur des bases proches mais avec une méthodologie améliorée, par Sitrass sur quatre autres villes africaines.

### 4.1 Des difficultés méthodologiques non résolues

Plusieurs types de difficultés méthodologiques n'ont pas été perçues ou n'ont pas pu être résolues dans le cadre de cette étude.

La première difficulté concerne la variété des situations des transporteurs comme on l'a déjà mentionné, alors que le consultant propose des valeurs moyennes estimées pour les variables principales qui conditionnent la rentabilité de l'activité et la capacité de remboursement des emprunts, sans indication de la répartition des valeurs autour de la moyenne. Seules sont mentionnées des fourchettes pour certaines rémunérations (chauffeur, coxeur) mais elles sont vite ramenées à une moyenne qui sert ensuite de seule base de calcul pour les simulations financières. Les recettes mensuelles du propriétaire sont estimées par catégorie de véhicule :

- 450 000 Fcfa pour un car de 25 places,
- 480 000 Fcfa pour un car de 35 places
- 540 000 Fcfa pour un car de 40 places (d'ailleurs plus rare sur le marché).

La précision est illusoire en raison de la faible taille de l'échantillon d'enquête, et l'on aurait besoin de connaître la variabilité de la recette pour chaque type de véhicules. La variabilité des recettes selon la période du mois (diminution dans la seconde quinzaine,

dans la mesure où il n'y a moins d'argent en circulation...) bien connue des opérateurs n'est pas non plus mentionnée. Cela n'est certes pas grave si l'on raisonne sur la base d'une moyenne mensuelle, mais il faudrait s'assurer que la base journalière choisie est correcte pour le calcul mensuel.

Il en va de même avec les autres postes de dépenses, à la charge du chauffeur ou du propriétaire selon leur nature : en particulier les charges d'entretien des véhicules ne sont pas référées à l'âge et à l'état du véhicule. On sait que ce poste de dépenses est en fait irrégulier pour les grosses réparations, tandis que les stratégies peuvent se différencier entre transporteurs pour l'entretien plus léger : toutes ces aspérités sont gommées dans les estimations de moyenne. Cet aspect est fondamental, mais difficile à analyser avec des échantillons relativement réduits. C'est pourquoi l'étude Sitrass n'a pas davantage intégré cette variable dans l'analyse.

Enfin les limites d'une approche par des estimations de moyenne sont évidentes lorsque l'on sait les différences de rentabilité et de stratégie d'organisation de la part de différents transporteurs. On n'en a que de lointains échos (tel transporteur vient d'acheter des véhicules neufs, tel autre a plusieurs centaines de véhicules sous son enseigne..., des GIE apparaissent, les maîtres n'ont pas survécu, etc...) mais tout ceci appelle des analyses différenciées pour comprendre pourquoi et comment certains transporteurs ont du cesser leur activité et d'autres ont consolidé leur parc, avec des rentabilités différenciées.

Une autre difficulté, de nature conceptuelle, porte sur la séparation des coûts de main d'oeuvre et du partage des gains pour les équipages. Une ambiguïté apparaît en effet sur la notion de coût d'exploitation (charges de rémunération contractuelle des équipages) qui intègre un élément qui peut être considéré comme issu du partage des recettes, le fameux surplus de recettes gardé par l'équipage. L'étude CL considère ainsi que le salaire contractuel (60 000 FCFA en moyenne) est nettement insuffisant pour vivre à Dakar, et se réfère à la convention collective du secteur, qui indique un salaire de 120 000 FCFA/mois, pour estimer la juste rémunération. En fait ce niveau de rémunération s'applique à la Sotrac et peut paraître bien élevé par comparaison avec les revenus à Dakar pour diverses catégories de population. La question reste entière de savoir quelle peut être une rémunération considérée comme "normale" de cette activité dans le contexte de l'économie dakaroise. Ce même problème se pose à l'échelle du propriétaire en tant que gestionnaire : il a été résolu dans l'étude Sitrass avec l'introduction de la notion de flux discrétionnaire de trésorerie, qui admet le prélèvement sur la recette de ressources pour couvrir certaines dépenses courantes du ménage.

Une autre question plus complexe conduit à se demander quelles sont les relations de pouvoir entre les acteurs d'un véhicule artisanal comme un car rapide, et si en l'état le propriétaire en est bien le véritable opérateur. Les analyses faites tendent à indiquer que le véritable exploitant est l'équipage, qui agit comme un locataire de véhicule auprès du propriétaire, le prix de la location journalière étant la recette à verser au propriétaire... Mais de nombreuses variantes, très évolutives, existent dans la relation chauffeur/propriétaire, et sans doute dans la relation chauffeur/receveur-apprenti, au point que parfois l'apprenti paraît le véritable opérateur bien plus que le chauffeur. L'étude CL propose d'abandonner ce schéma pour revenir au schéma classique où le

propriétaire est l'exploitant et l'équipage un exécutant salarié. Mais ce changement de relation ne se décrète pas.

Une autre faiblesse d'analyse nous paraît porter sur la considération de la taille des véhicules, qui est traitée sans la prise en compte des paramètres liés que sont leur âge et leur mode d'exploitation, comme on l'a déjà dit. Chacun sait qu'un véhicule neuf entraîne moins de réparations qu'un véhicule âgé ou en mauvais état, de même qu'il génère davantage de recettes... Il n'y a pas de raison de penser que la répartition des âges soit uniforme pour les divers types de véhicules, bien au contraire. Cette remarque est une critique majeure pour une étude portant sur la rentabilité supposée de véhicules neufs et qui conclut à partir de bases totalement biaisées à la non rentabilité des véhicules de petite taille (23 places) et à celle de véhicules de plus grande taille (40 places). Cette question est encore rendue plus complexe par le fait que des modalités d'exploitation différentes sont mises en œuvre selon la taille des véhicules, ce qui distingue (ou distinguait en 1998) les Cars Rapides et les Ndiaga Ndiaye.

Les simulations financières n'apportent en fait rien de plus sur le sujet que les données de base entrées pour ces calculs, comme le suggèrent les tableaux suivants :

**Tableau 1 : Variables financières-clef**

	25 places	35 places	40 places
Recette propriétaire/mois	450 000	480 000	540 000
Chiffre d'affaires/jour	28 500	43 700	49 000
Frais d'entretien/mois	79 750	83 750	87 900

Source : Coopers/Leybrand, 1998

D'après ces quelques données, un différentiel important de recettes aurait lieu entre les 25 et 35 places. Les frais d'exploitation étant peu différents, la supériorité des véhicules de plus grande capacité semble acquise. Mais un peu de prudence s'impose car il rejoint un discours récurrent de certains experts qui déclarent évidente la meilleure productivité et rentabilité d'une entreprise d'autobus sur les artisans exploitant des minibus en Afrique alors que tous les faits observés suggèrent l'inverse.

Une variable-clef est le chiffre d'affaires global, reconstitué sur les bases suivantes, en variables journalières pour les trois types de véhicules :

**Tableau 2 : Estimation de la clientèle journalière d'un car rapide**

	Cas 1 : 25 places	Cas 2 : 35 places	Cas 3 : 40 places
Capacité unitaire	23	35	40
Nbre voyages	12	7	8
Tx rotation	1,15	1,15	1,15
Nbre passagers	317	282	368

Source : Coopers/Leybrand, 1998

**Tableau 3 : Reconstitution du chiffre d'affaires journalier d'un car rapide**

	Cas 1	Cas 2	Cas 3
Nbre passagers	317	282	368
Tarif moyen	90	155	133
Chiffre d'affaires	28 500	43 700	49 000

Source : Coopers/Leybrand, 1998

Chacune de ces données comporte une certaine fragilité de sorte que, en situation d'incertitude, des analyses paramétrées jouant sur des fourchettes et combinaisons d'hypothèses auraient été souhaitables. On peut s'étonner par exemple du niveau de tarif annoncé, paraissant élevé par rapport aux informations partielles disponibles. Le taux de rotation (notion hybride) constant n'est pas plausible les Cars Rapides ayant un taux de rotation bien plus élevé que les autres Ndiaga Ndiaye du fait de leurs modalités d'exploitation (nombreux arrêts intermédiaires sur un parcours). Il est curieux que le nombre de voyages passe de 7 à 8 avec le passage de 35 à 40 places : c'est purement contingent à des options d'exploitation et n'est pas lié à la taille du véhicule. On voit alors que les résultats de ces simulations peuvent être très contingents aux situations particulières enquêtées et qu'il est dangereux d'en tirer des conclusions sur des options de financement rapportées à la rentabilité supposée, selon la taille des véhicules notamment.

#### 4.2 L'hypothèse d'allègement des charges indues d'exploitation

Pour réduire les coûts d'exploitation qui empêchent l'équilibre ou la rentabilité de l'exploitation des Cars Rapides et Ndiaga Ndiaye, l'étude CL propose une série de mesures qui ne sont malheureusement pas nouvelles mais qui servent de cadre de calcul pour cerner la nouvelle rentabilité possible. Cet exercice est utile, à condition d'analyser également la faisabilité de ces mesures et leurs répercussions sur le fonctionnement du système :

- **Récupération par le propriétaire de l'ensemble de la recette de l'activité**, ce qui signifie en clair le passage à la billetterie, sans fraude importante. Cette mesure est évoquée depuis 1992 et constituerait une petite révolution dans le secteur de sorte qu'elle est difficile à appliquer et que des avis divergents sur sa faisabilité s'expriment.
- **Limitation du rôle des coxeurs et de leur ponction sur les opérateurs**. Le terme coxeur mérite une redéfinition. Il désigne classiquement des rabatteurs, mais il semble qu'il s'agisse maintenant des sortes de régulateurs informels de ligne aux stations, distincts des rabatteurs proprement dits. Cette mesure de limitation interférerait avec l'organisation corporatiste de la profession dans les différentes stations. La quasi suppression des coxeurs n'est sans doute souhaitable du point de vue économique que si leur apport à l'organisation est nul mais tel ne semble pas le cas. En fait il convient de rechercher l'allègement du nombre de coxeurs, et l'évolution de leur rôle vers une activité intégrée à l'ensemble de l'exploitation des véhicules. La question non résolue est celle de savoir comment passer à une nouvelle organisation sur le terrain. La

dimension sociale reste à apprécier, aux côtés de l'efficacité économique au sens strict.

- **Constitution d'une caution-garantie mutuelle** : cette mesure constitue un atout pour garantir les emprunts en introduisant une responsabilité collective en cas de défaillance de remboursement, et donc pour diminuer le coût du crédit.
- **Allégement des équipages, suppression des *siroumanes*** (chauffeur en second). Là encore le consultant CL propose d'introduire une modification profonde du système, avec un contrôle plus grand des propriétaires sur l'exploitation des véhicules. Le passage à 1,5 chauffeurs par véhicule est un peu curieux et mériterait un examen plus attentif des propositions d'exploitation qui l'accompagnent. Mais la question est : comment procède-t-on pour parvenir à cette transformation alors que la situation actuelle est le fruit des pratiques instaurées depuis longtemps ?
- **Visites techniques** effectives, sur des bases de fermeté (élimination d'une bonne partie du parc actuel) qui restent à définir, ce que les autorités se sont gardées de faire depuis longtemps, et qui dépendent de la volonté et de la possibilité de renouveler le parc dans des conditions acceptables : la boucle est bouclée.

Bref, on est en présence d'une série de mesures qu'il peut être utile de considérer à titre d'hypothèse pour établir des simulations et stimuler le raisonnement. Mais il faudrait pour progresser tester des combinaisons d'hypothèses et variantes et non en rester à une seule, de manière à apprécier les mesures les plus déterminantes, et introduire des éléments de risque en considérant les conséquences de la défaillance possible de telle ou telle hypothèse. Cette analyse de risque relève de la compétence de n'importe quel organisme financier responsable.

Mais précisément la question est de savoir le degré d'évolution nécessaire et possible du système des cars rapides pour en assurer une rentabilité formelle et comptable. Si cette évolution est importante, elle implique que l'on se préoccupe des modalités de son application, des difficultés auxquelles elle se heurte, des répercussions en chaîne qu'elle implique, ce qui déplace la logique d'une étude financière trop simplifiée vers une étude élargie d'organisation du secteur.

#### 4.3 L'approche financière et le contexte socio-économique

Pour chaque niveau considéré, il y a lieu de considérer les facteurs internes et externes d'efficacité et de rentabilité : Si l'on se réfère au niveau 2 relatif à un mode de transport, comme on vient de le faire plus haut, on sait que l'une des variables clefs est la vitesse commerciale, qui peut être influencée par des paramètres internes (gestion des arrêts et conditions d'embarquement) ou externes (conditions générales de la circulation). C'est sur dernier point que la responsabilité publique est clairement engagée, alors que les autres relèvent davantage de la capacité d'organisation d'un milieu professionnel, avec le concours de la puissance publique.

L'approche régulatrice publique apparaît nécessaire également pour peser sur une variable stratégique qui conditionne à la fois la satisfaction des besoins et les conditions

de rentabilité : il s'agit du parc de véhicules assurant l'offre de transport. Curieusement l'étude CL à Dakar n'intègre pas cette donnée sur le parc de minibus Cars Rapides et Ndiaga Ndiaye en exploitation à Dakar, qui est mal connue comme on s'en est rendu compte lors du travail sur les indicateurs. Et pourtant cette donnée influe sur les conditions de rentabilité des opérateurs. La responsabilité de la DTT et probablement du Cetud sur ce point paraît engagée, car le problème du suivi du parc est posé depuis de nombreuses années et il est fort étonnant que tous les travaux de réforme de la politique des transports urbains à Dakar se contentent d'annoncer 2500 à 3000 véhicules, avec la même constance depuis 1990-91, date de la première étude de synthèse de l'Inrets (Teurnier, Mandon-Adolehoume, 1994).

L'étude CL a bien résumé la situation de l'exploitation des Cars Rapides et Ndiaga Ndiaye à Dakar, en intégrant bien le contexte socio-économique. Mais cette bonne intégration est ensuite laissée de côté pour se livrer à des simulations financières qui deviennent un exercice d'école déconnecté de la réalité socio-économique si bien assimilée auparavant. La même remarque pourrait d'ailleurs être faite à l'étude Sitrass sur quatre villes. Rappelons ces facteurs ou variables socio-économiques qui conditionnent les termes de la rentabilité de l'activité :

- possibilités d'évolution ou de révolution des rapports sociaux de la profession (salarier et billetterie),
- capacité d'organisation du secteur en lignes et stations, avec des prélèvements réduits pour cette organisation. Cela implique un pouvoir de police à la fois interne à la profession, et externe du ressort des pouvoirs publics,
- acceptation sociale par la clientèle de hausses de tarifs réellement appliqués,
- nombre d'opérateurs (véhicules) en exploitation se partageant le marché,
- capacité des pouvoirs publics à gérer les effets sociaux de ces changements, et à gérer les réactions des personnes exclues du fait de l'assainissement du secteur.

Enfin le contexte économique global du système des transports à Dakar est une donnée incontournable si la question est celle du renouvellement d'un parc important : il est évident que la rentabilité dépend des conditions d'équilibre offre-demande, de la perspective de l'offre d'autobus concurrentielle, du parc de véhicules en exploitation... Une forte rentabilité supposée attirera davantage de candidats, ce qui réduira la rentabilité de chacun. La rentabilité dépend ainsi des mécanismes de régulation du secteur (entrée et sortie), l'approche financière renvoyant donc à l'approche économique très classique.

#### 5. EXTERNALITES ET REPARTITION DE L'ACCES AUX MODES DE TRANSPORT

La réduction des coûts externes occasionnés par les modes de transport fait bien partie des objectifs assignés à l'action, et relève bien de l'analyse des performances du système. Mais les approches développées habituellement pour mesurer ces coûts de dysfonctionnement sont frappées de graves défauts dont il faut avoir conscience, faute de quoi on risque de raisonner avec des données qui n'ont pas de fondement et qui risquent d'aboutir à des biais analytiques graves (voir Godard 2001).

Les externalités et dysfonctionnements concernent principalement l'insécurité routière, la pollution et la congestion, qui font d'ailleurs l'objet de tentatives d'évaluations monétaires selon la démarche classique. Elles devraient également concerner la dégradation de la qualité de service des transports collectifs, mais on se heurte à des difficultés méthodologiques redoutables pour l'apprécier. Malgré leur importance ces points ne peuvent être développés ici, de même que celui concernant les effets redistributifs du système de transport.

Un autre aspect particulier de l'efficacité des systèmes de transport urbain concerne en effet leur fonction redistributive ou plus exactement leur capacité à satisfaire les différents groupes sociaux. C'est là que la nécessité d'une approche de système trouve sa justification entière car si on ne peut exiger d'un mode qu'il satisfasse tous les besoins de tous les groupes sociaux, on est en droit d'exprimer cette exigence pour un système, par la combinaison des modes en présence.

La question est alors d'identifier les articulations entre la productivité de chaque mode de transport, et des opérateurs de ces modes, et l'efficacité globale de ces modes en rapport avec les besoins de tous les groupes sociaux. En quoi des modes efficaces concourent-ils à satisfaire les besoins des plus pauvres ? Peut-on admettre une perte de rentabilité des modes au profit d'un gain de répartition dans l'accès à l'offre de ces modes ? Ces questions qui reprennent toute leur pertinence à l'heure de la lutte déclarée contre la pauvreté, sont complexes et méritent des recherches ultérieures. Une première analyse est proposée dans une communication parallèle sur Dakar (Kane, 2001).

## 6. CONCLUSION : PERSPECTIVES POUR LA REPARTITION DES RÔLES

L'idée semble acquise que ce n'est pas à l'Etat ou à une commune de gérer directement ou indirectement les entreprises de transport urbain, qui se situent au premier niveau de notre analyse. L'efficacité vient de la clarification des responsabilités dans la gestion et dans la réactivité des décisions à l'évolution d'un environnement fluctuant. Mais l'analyse critique menée à partir du cas de Dakar pour notre second niveau d'analyse montre la multiplicité des facteurs socio-économiques susceptibles de conditionner la rentabilité et l'efficacité d'un mode de transport, et qui doivent faire l'objet d'une régulation par les pouvoirs publics. Parmi les moyens de la régulation figure toujours la propriété publique d'une partie du capital d'une ou plusieurs entreprises, dont le débat n'est pas clos. Ce besoin de régulation ou de gestion au sens large s'exprime encore plus nettement lorsque l'on passe au troisième niveau qui est celui du système multimodal dans son ensemble puisqu'il s'agit de gérer des synergies positives ou négatives entre les modes composant le système. La puissance publique doit donc jouer son rôle de régulation, ce qu'elle ne sait pas encore très bien faire dans les villes africaines.

A chacun des trois niveaux que nous avons considéré, des besoins d'informations précises s'expriment pour que des décisions appropriées soient prises, soit de gestion courante, soit d'orientation stratégique. Des informations synthétiques peuvent être rassemblées à travers quelques indicateurs de base qui sont conçus de manière à faciliter les comparaisons entre villes et à repérer les tendances d'évolution pour une

même ville. L'échec provisoire de la dernière tentative de constitution de base d'indicateurs de transport urbain ne devrait pas faire abandonner le projet, qui paraît incontournable si l'on veut promouvoir une meilleure gestion des systèmes de transport. Une nouvelle tentative pourrait alors être tentée par Sitrass avec d'autres partenaires renouvelés.

## REFERENCES

- Adoléhoumé A. (2001), Les micro-entreprises privées de transport collectif urbain à Abidjan, Bamako, Harare et Nairobi, Faits et enseignements, in Compte-rendu Réunion Ssatp, Accra, avril, Ssatp Working paper N°57
- Bloy E (2001), Rentabilité et financement des entreprises, in Compte-rendu Réunion Ssatp, Accra, avril, Ssatp Working paper N°57
- Certu/Stc (2001), Coûts de dysfonctionnement du système de transport urbain d'Abidjan, Rapport final pour Ministère des Transports de Côte d'Ivoire, août
- Coopers & Leybrand (1998), Fonctionnement et conditions de rentabilité des micro-entreprises de transport urbain à Dakar, Rapport pour Cetud, décembre
- Godard X. (2001), Difficultés d'adaptation des approches du transport urbain pour les villes en développement. Analyse critique d'études des bureaux internationaux à Dakar, article dans Les Cahiers Scientifiques Transport N° 39, juillet
- Kane C., Godard X. (2001), Performances des modes de transport et satisfaction des besoins des pauvres, cas de Dakar, in Actes Sitrass 6, Bamako, Novembre
- Ngabmen H, Godard X, (1998), Les indicateurs sur les systèmes de transport urbain en Afrique, une nouvelle tentative, communication Codatu VIII, Capetown, septembre
- SITRASS (2000), Compte-rendu de l'atelier sur les indicateurs de transports urbains, Lomé, février
- SITRASS (2000), Etude régionale sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro-entreprises de transport urbain en Afrique, Rapports pour Banque mondiale, 5 volumes



# INDICATEURS D'EFFICACITE D'UN SYSTEME DE TRANSPORT\*

**Henri GWET**

*Enseignant-chercheur*

*Ecole Polytechnique de Yaoundé - Cameroun*

## RÉSUMÉ

*Le point central de ce travail est de proposer une nouvelle approche dans la définition des indicateurs de mesure de l'efficacité d'un système de transport. Une telle démarche nous paraît nécessaire chaque fois que l'on manipule des objets mal définis. C'est particulièrement le cas lorsque l'on traite des informations sur le transport des produits vivriers. Nous utilisons un différentiel sémantique pour saisir de telles informations. Les facteurs caractéristiques de l'organisation du transport sont vues comme des ensembles flous et dédoublés afin de permettre une comparaison multicritère. À la fin du travail, nous effectuons une comparaison entre notre modèle d'indicateur et un indicateur analytique issue de l'analyse des correspondances multiples.*

**MOTS-CLÉS :** *indicateur, logique floue, analyse multicritères, codage de données, questionnaire flou, produits vivriers.*

---

## 1. INTRODUCTION

Des recherches antérieures sur le coût du camionnage en Afrique subsaharienne ont montré qu'il est difficile de saisir et de traiter les informations sur les produits vivriers. Il y a une bonne partie de l'informel dans ce secteur, en particulier pour tout ce qui concerne l'approvisionnement des grandes villes. Cela complique tout calcul économique selon les modèles existants. Plus précisément, comment mesurer l'efficacité d'un système de transport lorsque les principales caractéristiques de son organisation sont imprécises. L'idée principale de notre travail est de construire un nouveau modèle d'indicateur d'efficacité basé sur la notion de proximité ou de distance.

Dans travail récent ([3]), nous avons utilisé l'analyse multicritère afin de définir un cadre général pour la représentation des indicateurs flous. Cette classe d'indicateurs semble mieux adaptée pour classer des objets mal définis. Nous avons appliqué ce nouvel indicateur à la mesure de l'efficacité d'un système de transport des produits vivriers. La question ici est de définir et de tenter d'expliquer les critères d'efficacité par les caractéristiques de l'organisation du transport. Ces caractéristiques sont préalablement dédoublées suivant un codage flou. C'est pour valider ce modèle et le

---

\* Ce travail a été supporté en partie par l'Agence Universitaire de la Francophonie - FICU n° 98/PAS/6

confronter avec les méthodes traditionnelles de l'Analyse des Données que nous avons entrepris cette étude.

Dans le paragraphe suivant, nous expliquons le déroulement de l'enquête et le codage des données. À la section 3, nous proposons la construction de l'indicateur flou et nous l'appliquons aux données issues de notre enquête. Le dernier paragraphe est consacré à une comparaison entre notre modèle d'indicateur et un indicateur analytique fournit par l'analyse des correspondances multiples.

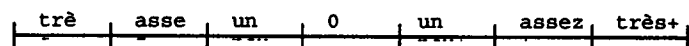
## 2. COLLECTE ET CODAGE DES DONNEES

L'enquête s'est déroulée de novembre à décembre 1998 auprès des transporteurs de produits vivriers au Cameroun. Il s'agit d'une enquête pilote limitée au corridor Bafoussam-Yaoundé-Ambam. La plupart des produits vivriers camerounais exportés vers le Gabon ou le Congo utilise ce couloir routier. Au bout de ce couloir (Ambam), se trouve le grand marché frontalier d'Aban Minkoo. Ce marché est commun aux pays de la CEMAC situés au Sud du Cameroun.

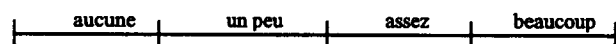
La taille de l'échantillon est de 500. Les personnes enquêtées sont les transporteurs de produits vivriers. Les enquêtes se sont déroulées principalement sur les marchés et les zones de chargement. Ces derniers sont des marchés de gros et se trouvent généralement dans un rayon de 100 km autour des grandes villes. L'unité statistique du fichier des enquêtes est le chargement (ou le véhicule). Un chargement est un contrat de transport entre un transporteur et un ou plusieurs chargeurs. L'origine et la destination du chargement sont uniques. Le voyage est en aller simple.

L'enquête se présente sous la forme d'un questionnaire flou suivant la méthode du différentiel sémantique (voir A. Moles [5] pour une discussion sur cette méthode). Nous avons retenu 14 paramètres qui caractérisent le transport des produits vivriers au Cameroun. Les questions floues comportent deux types de différentiels sémantiques.

Le différentiel sémantique symétrique 7 attributs et est de la forme suivante



Le différentiel sémantique simple est le suivant et comporte 3 ou 4 attributs



Le choix de la nature du différentiel et du nombre d'attributs répond uniquement à des objectifs rationalité. Tout comme pour un questionnaire classique, chaque personne est appelée à mettre une croix sur la case correspondant à son choix. La différence avec un question traditionnel tient à l'interprétation qu'on fait de ces choix. Contrairement au cas classique, ici les choix ne sont pas binaires mais flous. C'est à dire par exemple qu'une personne peut choisir, ne pas choisir ou choisir un peu.

Le codage des attributs est donné par la formule

$$f(j) = \frac{j-1}{n-1}, \text{ où } n \text{ est le nombre d'attributs et } j \in [1, n] \text{ est le numéro de l'attribut.}$$

Ainsi, l'attribut 'un peu -' est codé 0.33 et 'assez +' est codé 0.83. Ces valeurs indiquent l'intensité du choix de la personne interrogée. Lorsque le différentiel sémantique est symétrique, les valeurs inférieures à 0.5 indiquent un choix défavorable, tandis que les valeurs supérieures à 0.5 indiquent un choix favorable.

Le questionnaire qui a servi de base à l'enquête est listé ci-après. Le tableau soumis à l'analyse comporte 500 chargements et 14 caractéristiques. Ce tableau est noté "k" (Tableau 1), i.e.  $k(\omega, j)$  représente la caractéristique  $j$  pour le chargement  $\omega$ . Ainsi par exemple,  $k(\omega, \text{Âge})$  est d'autant plus proche de 0 que le chargement  $\omega$  est effectué sur un véhicule récent.

		j		
$\omega$		$k(\omega, j)$		

Tableau 1 : Tableau de données

1. Type de véhicule 
  1. Voiture personnelle
  2. Pick up
  3. Car
  4. Camion
2. Âge du véhicule
 

récent

très

asse

un

0

un

assez

très+

vieux
3. Quantité transportée 

un peu

assez

beauco
4. Prix du voyage
5. Durée du voyage
 

court

très

asse

un

0

un

assez

très+

long
6. Lieu de départ
7. Lieu d'arrivée
8. Distance du trajet (km)
9. Type de route

- mauvaise | trè | asse | un | 0 | un | assez | très+ | bonne
10. Charge utile du véhicule -----
11. Sens du voyage -----
1. Aller
2. Retour
12. Remplissage du véhicule
- vide | trè | asse | un | 0 | un | assez | très+ | plein
13. Transformations sur le véhicule
- | aucun | un | assez | beauco |
14. Présence des contrôles de Police
- | aucun | un | assez | beauco |

La variable « Type de véhicule » est éclatée en 4 modalités binaires disjonctives : Voiture personnelle, Pick-up, Car, Camion. Si  $M_i$  est l'une des 4 modalités, on a  $k(\omega, M_i) = 1$  ou 0 selon que le chargement  $\omega$  soit effectué sur un véhicule de type  $M_i$  ou non.

Les variables Lieu de départ, Lieu d'arrivée et Sens du voyage sont éclatées chacune en deux modalités booléennes disjonctives : Départ Ville et Départ Village, Arrivée Ville et Arrivée Village, Aller et Retour respectivement.

Les variables Prix du voyage, Distance du trajet et Charge utile (CU) sont éclatées en 11 modalités binaires disjonctives de même poids, notée  $C_1, \dots, C_{11}$ . Ces variables sont ensuite transformées en variables floues en posant

$$k(\omega, \text{Prix}) = \frac{j-1}{10} \text{ si } \omega \in C_j.$$

On a une définition identique pour les variables Distance et CU.

Les variables floue Âge du véhicule, Prix du voyage, Durée du voyage, Distance du trajet, Type de route, Charge utile, Transformation sur le véhicule et Contrôles de police sont dédoublées en deux modalités comme indiqué sur le Tableau 2.

Variable	Modalité	Description
Âge du véhicule	Âge-	Récent
	Âge+	Vieux

Prix du voyage	Prix-	Bas
	Prix+	Élevé
Durée du voyage	Durée-	Court
	Durée+	Long
Distance du trajet	Distance-	Courte
	Distance+	Longue
Type de route	Route-	Mauvaise
	Route+	Bonne
Charge utile	CU-	Faible
	CU+	Élevée
Transformation	Transfo-	Peu
	Transfo+	Beaucoup
Contrôles de police	Police-	Peu
	Police+	Beaucoup

Tableau 2 : Dédoublement flou

Le dédoublement consiste à donner des valeurs de vérité floues à des attributs tels que *Jeune* ou *Vieux*, *Court* ou *Long*, ... etc. Par exemple, au lieu de dire que les vieux véhicules sont ceux dont l'âge (ramené à l'intervalle  $[0,1]$ ) est 1, on dira qu'un véhicule est d'autant plus vieux que son âge est proche de 1. Autrement dit, la question ici est de savoir quelle valeur de vérité est-ce qu'on va donner à la proposition floue « le véhicule  $\omega$  est vieux ». Cette valeur de vérité est un nombre compris entre 0 et 1. Plus précisément, *Vieux* peut être vue comme un sous-ensemble flou dont la fonction d'appartenance  $\mu$  est représentée sur la Figure 1.

La valeur  $\alpha$  est comprise dans l'intervalle  $[0,1]$  et traduit le contraste que l'on veut imposer entre les modalités *Jeune* et *Vieux*. Cette valeur est d'autant plus proche de 1 que le contraste entre les deux modalités est grand. Dans notre travail, nous avons pris  $\alpha = 0.6$ .

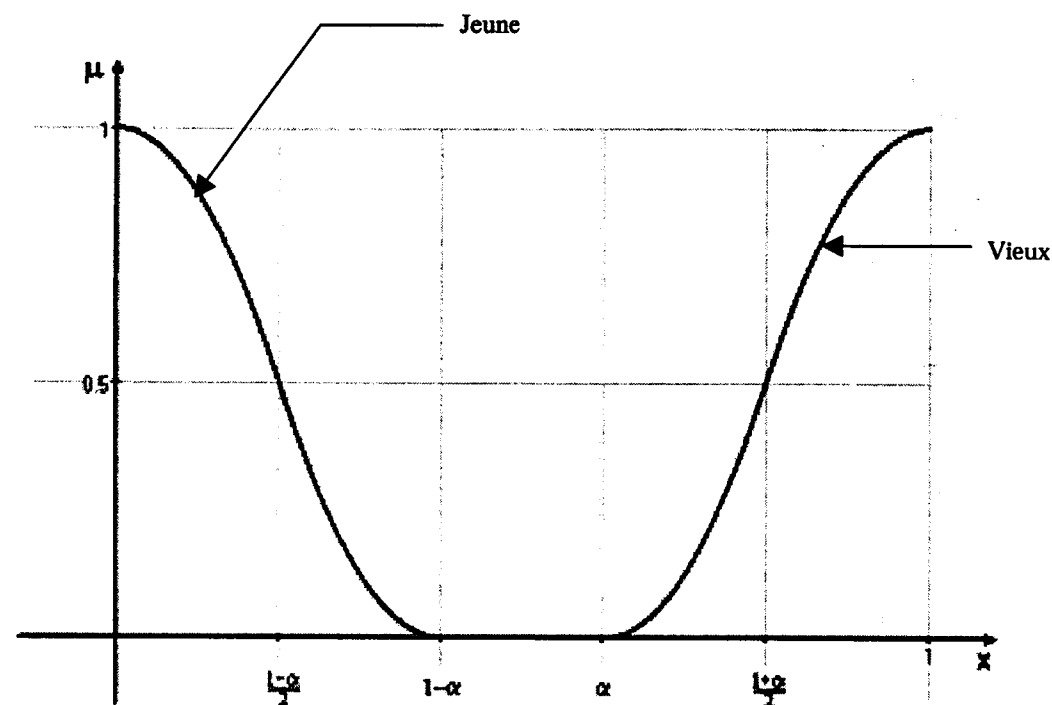


Figure 1 : Fonctions de compatibilité pour des valeurs de vérité floues

Une approximation de la fonction d'appartenance de *Vieux* est donnée par

$$\begin{aligned} \mu_{\text{Vieux}}(x) &= 0 & \text{si } 0 \leq x \leq \alpha \\ &= 2 \left( \frac{x-\alpha}{1-\alpha} \right)^2 & \text{si } \alpha \leq x \leq \frac{1+\alpha}{2} \\ &= 1 - 2 \left( \frac{x-1}{1-\alpha} \right)^2 & \text{si } \frac{1+\alpha}{2} \leq x \leq 1 \end{aligned}$$

Inversement, on a

$$\mu_{\text{Jeune}}(x) = \mu_{\text{Vieux}}(1-x) \quad \text{avec } 0 \leq x \leq 1$$

Les variables Quantité transportée et Remplissage du véhicule sont utilisées pour définir l'indicateur d'efficacité dans le paragraphe ci-après.

### 3. INDICATEURS FLOUS

Nous avons choisi deux paramètres pour caractériser l'efficacité d'un système de transport : le taux de remplissage du véhicule et la quantité de produit transporté. Les autres variables sont des caractéristiques servant à expliquer l'efficacité. Ce choix peut

varier en fonction de la connaissance que l'observateur a du phénomène à étudier. On pose :

R = remplissage du véhicule

Q = quantité transportée

E = efficacité

Ω = ensemble des véhicules (ou chargements)

Les ensembles R et Q peuvent être assimilés à des sous-ensembles flous de Ω. Si ω désigne un véhicule, à la croisée de la ligne ω et de la colonne R, on a le nombre  $\mu_R(\omega)$ . Ce nombre indique le taux de remplissage du véhicule ω (Tableau 3). Ainsi, si  $\mu_R(\omega)=1$ , cela signifie que le véhicule ω est très rempli. À l'opposé, si  $\mu_R(\omega)=0$ , cela signifie que le véhicule ω est vide. Entre ces deux extrêmes, on a une série de valeurs (degrés d'appartenance) qui sont d'autant plus forte que le véhicule est rempli. Le même raisonnement est appliqué à la variable « Quantité transportée ».

	R	
ω	$\mu_R(\omega)$	

Tableau 3 : Association floue

Nous proposons de définir l'efficacité comme la conjonction des deux variables *Remplissage du véhicule* et *Quantité de produit transporté*. On peut donc écrire  $E=R \cap Q$ . L'efficacité est considérée ici comme un sous-ensemble flou de Ω. Par définition, pour un véhicule  $\omega \in \Omega$ , on a  $\mu_E(\omega) = \mu_R(\omega) \wedge \mu_Q(\omega)$ , où  $\wedge$  est le minimum.

La variable *Efficacité* est dédoublée en 2 modalités  $E^+$  et  $E^-$  suivant le même procédé décrit sur la Figure 1.  $E^+$  est associé au transport efficace et  $E^-$  est associé au transport pas efficace.

Le tableau de description floue soumis à l'analyse comporte 28 modalités de variables floues : d'une part l'efficacité, noté E et dédoublée en deux modalités  $E^+$  et  $E^-$ , d'autre part les 26 modalités explicatives notées M.

Nous faisons l'hypothèse qu'un transport ω associé à une modalité M est d'autant plus efficace que la distance entre  $E^+$  et M est faible et que la distance entre  $E^-$  est forte. Autrement dit, pour que M soit efficace, il faut que  $d(M, E^-)$  soit grand et que  $d(M, E^+)$  soit petit. Nous avons choisi d'utiliser la distance de Hamming définie par :

$$\sum_{\omega \in \Omega} |\mu_M(\omega) - \mu_{E^+}(\omega)|$$

$$\text{L'indicateur d'efficacité est donné par : } \lambda_M = \frac{d(M, E^-)}{d(M, E^+)}$$

Le Tableau 4 présente, pour une modalité M donnée, les valeurs de  $d(M,E^-)$ ,  $d(M,E^+)$ ,  $\lambda_M$  et  $\lambda_M$  normé. Les modalités sont classées par ordre croissant d'efficacité.

La Figure 2 représente l'efficacité des modalités suivant leur rang. Le rang est en abscisse tandis que l'efficacité est en ordonnée. Cette figure montre que le sens ville-village n'est pas très efficace. À l'opposé, le transport du village à la ville offre le meilleur rendement. Entre ces 2 extrêmes, on peut constater par exemple l'influence négative du contrôle de police sur l'efficacité du transport. L'origine-destination semble être assez discriminant, à voir l'écart qu'il y a entre cette variable et le reste des autres modalités.

Tableau 4 : Indicateur Flou

	Eff -	Eff +	$\lambda_M$	$\lambda_M$ normé
Arrivée Village	34.36	77.76	0.44	0.00
Police+	35.80	68.72	0.52	0.06
Départ Ville	52.36	89.36	0.59	0.11
Camion	39.64	67.40	0.59	0.11
Police-	40.50	63.14	0.64	0.16
Transformation-	46.34	71.70	0.65	0.16
Distance+	48.88	70.52	0.69	0.20
Route+	55.56	76.88	0.72	0.22
Car	59.64	81.36	0.73	0.23
Durée-	47.22	62.15	0.76	0.25
Âge-	48.82	62.74	0.78	0.26
CU+	52.90	64.42	0.82	0.30
Durée+	57.68	69.50	0.83	0.30
Prix Voyage-	54.70	64.65	0.85	0.31
Transformation+	50.42	59.22	0.85	0.32
CU-	56.88	64.80	0.88	0.34
Voiture Perso	59.36	62.76	0.95	0.39
Aller	68.36	70.64	0.97	0.41
Prix Voyage+	58.20	59.58	0.98	0.42
Retour	71.64	69.36	1.03	0.46
Distance-	61.00	58.88	1.04	0.46
Âge+	60.41	55.32	1.09	0.51
Route-	57.96	52.96	1.09	0.51
Pick Up	58.64	52.92	1.11	0.52
Arrivée Ville	105.64	62.24	1.7	0.97
Départ Village	87.64	50.64	1.73	1.00

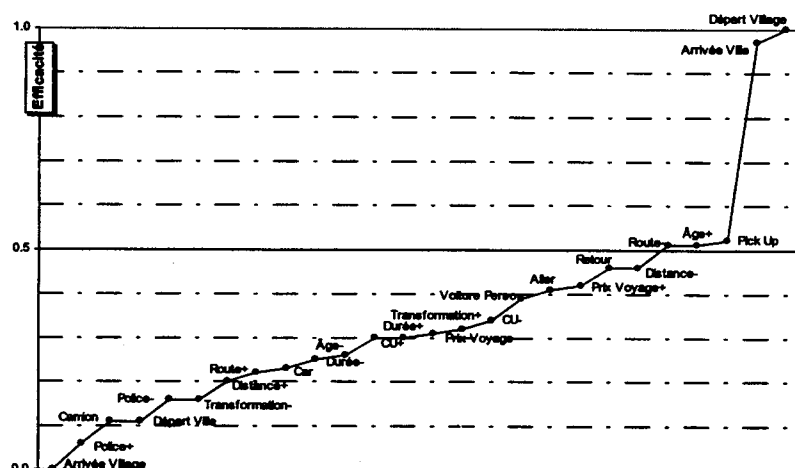


Figure 2 : Efficacité Floue

## 4. RETOUR A L'ANALYSE FACTORIELLE

Nous avons cherché à confronter notre indicateur flou à une méthode d'analyse factorielle. C'est aussi une façon de comparer l'analyse floue à l'analyse binaire. Nous commençons par faire un croisement entre les variables Quantité transportée et Remplissage du véhicule. Ce croisement suggère trois classes d'efficacité (Tableau 5) notée Eff-, Eff et Eff+.

Les variables Prix du voyage, Distance du trajet et Charge utile sont éclatées chacune en deux modalités booléennes de même poids. Les variables floues issues du différentiel sémantique sont transformées en variables booléennes. Ce codage se fait en prenant le sous-ensemble vulgaire le plus proche du sous-ensemble flou associé à la variable floue. Plus précisément, si M est une variable floue, les modalités binaires M- et M+ issues du codage de M sont définies par

$$I_{M^+}(\omega) = \begin{cases} 1 & \text{si } \mu_M(\omega) \geq 0.5 \\ 0 & \text{sinon} \end{cases}$$

et

$$I_{M^-}(\omega) = \begin{cases} 0 & \text{si } \mu_M(\omega) \geq 0.5 \\ 1 & \text{sinon} \end{cases}$$

		Quantité transportée			% du total	
		un peu	assez	beaucoup		
Remplissage du véhicule	très -	1	0	0	1	Eff-
	assez -	3	1	0	3	
	un peu -	5	0	0	5	
	0	0	0	0	0	Eff
	un peu +	14	4	0	18	
	assez +	5	19	7	31	Eff+
	très +	1	5	37	42	
% du total		2	2	44	100	

Tableau 5 : Croisement Remplissage du véhicule × Quantité transportée



## **PRIVE, PUBLIC : L'EVOLUTION DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES AU SENEGAL**

**Jérôme LOMBARD**  
*Chargé de recherche – IRD*  
*Sénégal*

Le rôle de la puissance publique dans l'évolution du secteur des transports en Afrique est indéniable, son retrait ou son désengagement actuels ne le sont pas moins. Ce qui est moins connu, en particulier au Sénégal, c'est le rapport ambigu et ancien de l'appareil d'État aux acteurs proprement dit du transport, la phase de désengagement permettant de recomposer le secteur, la place et les interventions de chaque partie. Ce processus de recomposition est d'autant plus fort qu'il est nourri par les investissements massifs d'opérateurs du transport de plus en plus nombreux qui font éclater les limites du secteur tel que développé après les indépendances. En outre, la recomposition s'opère dans un contexte géographique très évolutif, l'internationalisation de l'économie et de la société influençant le secteur du transport proprement dit, y compris dans sa dimension locale.

Nous présentons ici l'idée que le système politico-économique du transport, rapprochant les intérêts de l'État de ceux d'opérateurs privés, et organisé au moins depuis l'indépendance dans le cadre de la nationalisation de l'économie, se recompose sous l'effet de la libéralisation et de l'internationalisation des économies des pays d'Afrique de l'Ouest. L'entrée et la multiplication de nouveaux acteurs, le décloisonnement spatial des activités de transport et de la conception même du transport (au départ pensé à l'échelle nationale), modifient le système politico-économique du transport. Il se développe aujourd'hui sous la double perspective de la ségrégation économique entre opérateurs et de la différenciation spatiale au sein des États.

Dans une première section, je présente le système politico-économique (SPE) du transport en Afrique de l'Ouest, particulièrement au Sénégal. Dans une deuxième section, je souligne les fondements actuels de l'évolution du SPE. Dans une troisième section (les trois dernières sections), j'insiste sur les éléments autour desquels se recompose le SPE et qui balisent l'avenir du transport de marchandises en Afrique et au Sénégal.

### **1. LE SYSTEME POLITICO-ECONOMIQUE DU TRANSPORT**

Les États post-coloniaux ont instauré un système politico-économique complet qui régentait à la fois la vie politique et la vie économique. Ceux-ci se sont appuyés sur la catégorie des administrateurs formés à l'époque coloniale ou dans les premières années de l'indépendance pour diriger le pays, les nombreuses sociétés publiques, les services administratifs. De façon concomitante au développement de ces appareils d'État, des groupes d'hommes d'affaires, des commerçants proches du pouvoir, ont développé des activités rémunératrices dans nombre de secteurs publics, parapublics ou privés.



Les États d'Afrique de l'Ouest ont ainsi nationalisé l'économie, les industries, les sociétés de développement agricole, les sociétés commerciales, les banques, le transport (aéroport, port, régie des chemins de fer, compagnie aérienne, transport urbain). Le transport routier a profité de l'omniprésence de l'État pour croître : création de nouvelles routes et bitumage des axes, desserte de l'ensemble du territoire national, recours au transport routier dans l'évacuation des produits agricoles, soutien à une catégorie d'entrepreneurs, marchés publics de transport, etc., au point de supplanter totalement la voie ferrée et la voie fluviale<sup>4</sup>. Dans ces pays, s'est alors mis en place un secteur du transport routier de marchandises autochtone, proche du pouvoir par les connivences, par les origines parentales, religieuses ou géographiques, par les marchés, qui est venu s'ajouter aux quelques entreprises françaises restées après l'indépendance et surtout aux transporteurs d'origine libano-syrienne. Au Sénégal, l'adoption de lois obligeant les entrepreneurs à disposer de la nationalité sénégalaise a facilité l'émergence de transporteurs locaux, mais leur insertion dans l'économie a été progressive en raison de la concurrence des sociétés en place, issues de la période coloniale<sup>5</sup>. Les autochtones ont bénéficié de l'ouverture des marchés publics de transport, comme celui de l'évacuation des produits agricoles (l'arachide au Sénégal), d'accès au crédit bancaire et de financements de pré-campagne pour l'acquisition de véhicules. Ainsi, au Sénégal, nombre de transporteurs ont démarré par l'évacuation des arachides avant de se positionner sur d'autres produits. En outre, ils ont débuté dans leur village ou ville d'origine, ont financé eux-mêmes d'autres transporteurs devenus dépendants, avant de s'installer à Dakar, plaque tournante des marchés de transport.

L'État sénégalais, dans sa politique d'étatisation de l'économie, sous-jacente au maintien du pouvoir politique en place et à l'hégémonie de l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) puis du Parti Socialiste (PS), a eu besoin du soutien des transporteurs pour, non seulement assurer la fluidité des échanges nécessaires au bon fonctionnement des sociétés industrielles et commerciales nationales, mais aussi pour recueillir au moment opportun des soutiens politiques<sup>6</sup>. Et de leur côté, les transporteurs n'ont eu de cesse de se rapprocher du pouvoir politique pour bénéficier de ses faveurs et de ses marchés. Aujourd'hui encore, nombre de transporteurs ont en commun d'avoir ce passé de proximité avec les hommes politiques et l'État. Les structures fédératives et syndicales du transport en ont hérité et ont été dirigées par ces hommes d'affaires proches de l'appareil étatique. Jusqu'en 1985, l'unique fédération de transporteurs du Sénégal était l'affaire d'un membre d'une grande famille saint-louisienne proche du parti au pouvoir. La force de cette fédération est d'avoir (du moins jusqu'à son implosion) permis la canalisation des revendications des transporteurs tout en favorisant pour ses leaders l'accès aux faveurs de l'État.

Au moment où je m'interroge sur la pérennité de ce système préférentiel que je nomme système politico-économique du transport, il convient de mener des études plus approfondies sur le fonctionnement du système et sur les liens réels entre ses

<sup>4</sup> Cf. au Sénégal : Sar (1973), sur la concurrence entre rail et route dans la région de Louga ; Dessertine (1958), sur le déclin du port de Kaolack.

<sup>5</sup> Cf. : Barry et Harding (1992), sur les difficultés pour les commerçants autochtones d'émerger dans un contexte de domination.

<sup>6</sup> Cf. : Les relations qu'en fait la presse sénégalaise, notamment un numéro du *Soleil* de janvier 1993.

différentes composantes et donc de changer les cadres d'analyses mis à notre disposition. Il faut bien concevoir que logique publique et logique privée constituent de bien mauvais analyseurs des catégories réellement en place. Si l'on s'en tient à une distinction public - privé, l'analyse risque d'oublier les processus de construction du secteur des transports en Afrique de l'Ouest. Si, par contre, on repart des conditions dans lesquelles le secteur s'est construit par, avec ou contre l'État, l'analyse diachronique apporte beaucoup d'éléments pour comprendre ce qui se joue aujourd'hui, les dynamiques comme les ségrégations. Le système politico-économique du transport a pu en effet favoriser la collusion entre les intérêts des États et les intérêts d'acteurs privés du transport, soutenir le développement d'entreprises de transport, autorisé les passe-droits pour l'exercice de l'activité ou pour l'accès aux marchés, encouragé les protections sur les marchés rémunérateurs.

L'affaiblissement de l'économie étatisée sénégalaise et du transport public dépendant s'est doublé de l'émergence d'une autre catégorie d'hommes d'affaires qui n'ont pas le même lien avec le système politico-économique, parfois illettrés, souvent musulmans mourides. Ils ont aussi pour certains un parcours migratoire qui leur a permis d'accumuler des fonds et aujourd'hui d'investir dans le transport. Ce ne sont pas toujours des transporteurs de longue date, ce sont peut-être des transporteurs par opportunité, parfois simples propriétaires. A terme, il n'est pas dit que le transport ne se recompose pas non plus avec eux, l'expérience de leurs réseaux migratoires et de base, dans les garages et les gares routières, leur permettant de prendre une place dans les structures fédératives et syndicales et, à terme, dans le système politico-économique du transport.

## 2. LES FONDEMENTS ACTUELS DE L'EVOLUTION DU SPE

Aujourd'hui, le SPE du transport au Sénégal est soumis à de profondes transformations. En d'autres termes, différents éléments propres au secteur comme l'évolution économique et politique sénégalaise ou la place du Sénégal dans le contexte international sont à même de modifier le SPE et de le reconfigurer selon d'autres logiques. C'est seulement selon cet angle d'analyse que l'on peut comprendre en quoi le transport de marchandises évolue au Sénégal, devient multiforme et très hiérarchisé.

En premier lieu, le retrait de l'État de l'économie se poursuit dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest et au Sénégal en particulier : fin des monopoles d'État dans le commerce de denrées importées, dans certaines industries et grands services publics (type réseaux urbains), fin des sociétés nationales de développement agricole (engendrant des marchés de transport). Cette politique libérale de l'État est favorable à de nombreux intérêts privés : importateurs, distributeurs, commerçants. De même, elle renforce les services de douane dont les pratiques sont pourtant réputées être parfois illicites. Pour toute une catégorie d'intérêts privés, cette politique est bénéfique. La force des groupes influents, selon I. Thioub, MC. Diop et C. Boone (1997), est de mêler leurs propres intérêts aux revendications de la base professionnelle dans chaque secteur d'activité et aux revendications des populations : plus d'importations, plus d'activités, plus d'emplois, c'est-à-dire moins de monopoles, plus de transports, plus de marchés et plus d'affaires.

Les retombées dans le transport de cette politique de libéralisation et de cette privatisation sont doubles :

- D'une part, les marchés publics de transport sont moins nombreux et moins sûrs (par exemple, des problèmes de paiements dans les marchés publics). Par ailleurs, d'autres marchés de transport émergent, tout aussi rentables, et font intervenir d'autres acteurs du transport, pas uniquement ceux qui ont évolué depuis les années 60 avec l'étatisation de l'économie.
- D'autre part, le secteur lui-même est soumis à de vastes programmes de libéralisation (agrément, déréglementation), désengagement (privatisation des sociétés de transport urbain, ferroviaire, aérien, etc.), transformant même les conditions de renouvellement du secteur (apparition de nouveaux acteurs), les sources de financement et les modes de relations entre État et intérêts privés.

On constate ainsi que tout ce que le SPE du transport a permis depuis les années 60 - accès privilégiés aux marchés publics, facilités de crédits, agréments et autorisations de transport automatiques, etc. - est bouleversé et se recompose.

En deuxième lieu, la libéralisation du transport a pour principale conséquence l'entrée massive de nouveaux acteurs et opérateurs de transport, souvent à capitaux privés. A la différence de ce qui passait dans les premières années de l'indépendance, avec le soutien accordé à des intérêts nationaux, la libéralisation a ouvert les portes à de grands opérateurs internationaux présents dans différentes activités de transport autrefois nationalisées (concessions portuaires de terminaux, exploitation privée de lignes de chemin de fer au Cameroun ou en Côte d'Ivoire)<sup>7</sup>. La libéralisation a aussi pour effet de créer un appel d'air pour tous les Sénégalais qui souhaitent investir dans le transport. Trois phénomènes se combinent pour donner de l'ampleur au mouvement :

- La libéralisation et la déréglementation des agréments de transport.
- La libéralisation des importations qui concernent en particulier les véhicules usagés d'Europe, les pièces détachées et les pneumatiques.
- La multiplication des investissements dans le transport de la part des émigrés sénégalais installés en Europe ou aux États-Unis ou revenus démarrer une activité au pays.

La libéralisation a ainsi favorisé la démultiplication du nombre d'opérateurs et le SPE dont les pratiques étaient basées sur la discrétion, la connivence, le clientélisme et le petit nombre, se trouve interrogé dans son fondement même. Il n'y a qu'à observer au Sénégal l'impressionnante augmentation du nombre de fédérations, syndicats et autres groupements et regroupements de transporteurs et chauffeurs, pour mesurer combien la reconnaissance par l'État est indispensable, non seulement pour défendre des revendications, mais aussi pour accéder aux informations concernant les marchés, les financements, les facilités.

En troisième lieu, l'insertion des pays d'Afrique dans l'économie mondiale, aussi minime soit-elle, bouleverse les économies nationales et se traduit par la mise en

<sup>7</sup> Au Sénégal, l'exploitation de la ligne internationale est en cours de privatisation : l'infrastructure elle-même serait concernée par ce processus.

concurrence des productions nationales avec les importations massives et l'aide alimentaire et matérielle. Les portes d'entrée des territoires nationaux jouent un rôle d'aspirateur, les ports et les aéroports se sont développés (tout en se concurrençant eux-mêmes sur la côte d'Afrique de l'Ouest), les axes de communications y menant ou en provenant sont devenus des axes lourds pour les pays concernés et voisins<sup>8</sup>. L'internationalisation des économies d'Afrique de l'Ouest fait exploser les schémas politiques conçus pour des États nations. Or, le transport a été pensé dans un cadre territorial rigide, autour de la capitale politique et /ou économique, au point qu'on pouvait parler, à propos de l'ensemble des schémas nationaux de transport, d'une mosaïque plus que d'un ensemble uniforme<sup>9</sup>. Désormais, toute politique de transport doit tenir compte - sinon elle s'y heurte - des cadres intégrateurs régionaux nouveaux comme la CEDEAO ou l'UEMOA<sup>10</sup> et du rôle des plates-formes internationales que jouent les villes portuaires. L'éclatement du cadre national dans lequel fonctionnait le SPE du transport sénégalais, autour de marchés bien identifiés et protégés et de pratiques partagées, ainsi que l'immersion dans un référent spatial supranational où nécessairement les pratiques et les marchés sont d'une autre dimension, bouleversent le SPE du transport. Il ne s'agit peut-être plus pour un opérateur sénégalais de se situer uniquement par rapport à l'État et aux sociétés nationales, mais plutôt d'approcher les opérateurs internationaux et de se positionner géographiquement en conséquence.

Ces trois éléments amènent nécessairement le SPE du transport à se recomposer, parfois à s'effondrer pour réapparaître sous d'autres formes. La fin de la rente étatique sous sa forme post indépendance, la concurrence de nouveaux acteurs, le dépassement d'une logique nationale, transforment les conditions du renouvellement du secteur. Le bouleversement induit par l'évolution du rapport de l'État au marché entraîne plusieurs conséquences à partir desquelles le SPE se recompose :

Une différenciation économique, garantissant la pérennité des marchés, par la spécialisation, la compétence et le savoir-faire.

Une différenciation socio-économique, désormais classique mais constamment réactualisée, entre formel et informel, débouchant sur l'accès privilégié aux sources de financements et aux moyens de pression.

Une différenciation spatiale entre pôles majeurs, axes lourds et zones en retrait (caractéristique de stratégies spatiales correspondant à des segments de marchés bien identifiés).

<sup>8</sup> Cf. sur l'internationalisation des villes : Buisson et Rousier (1998), notamment les pages 170 à 174.

<sup>9</sup> Le Sénégal est encore aujourd'hui relativement enclavé par rapport à ses voisins : pas d'accès commode, pas de pont sur les fleuves, pas d'axes internationaux de communication régulièrement entretenus.

<sup>10</sup> CEDEAO : Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest ; UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.

### 3. UNE DIFFERENCIATION ECONOMIQUE PAR LE MARCHE

Deux éléments distinguent les marchés de transports et sont source de ségrégation entre transporteurs :

- La pérennité du marché international.
- Le savoir-faire technique.

Le premier point pose la question de l'avenir des marchés de transport routier en Afrique. Je crois que la dimension internationale des marchés de transport est garante non seulement de profits mais aussi de pérennité. Le lien des opérateurs nationaux avec des opérateurs internationaux est l'élément majeur qui bouleverse le transport routier de marchandises en Afrique de l'Ouest. On peut même ajouter que l'organisation du transport à l'échelle internationale, à partir de places portuaires ou aéroportuaires, constitue sans doute le futur du transport en Afrique.

Basé sur l'évacuation des productions nationales pour l'exportation ou de la distribution des produits importés dans l'intérieur des États, le transport était déjà un secteur tourné vers l'international. Cependant, dans un cadre d'intégration régionale, avec le rôle de plate-forme que veulent faire jouer aux entités portuaires les autorités ouest-africaines, avec l'amélioration lente des axes de communications internationaux, le transport routier de marchandises prend une autre dimension organisationnelle et économique.

Les productions nationales restent des marchés porteurs mais très saisonniers. Certains sont en butte à des difficultés insurmontables. Au Sénégal, malgré de récentes bonnes productions, l'arachide est en crise en raison notamment de lourds endettements à tous les stades de la filière. L'avenir du transport devient très incertain (disparition de la société publique d'achat, lenteur voire absence des paiements, problèmes d'évacuation). Même la filière du ciment (900 000 tonnes produites par an) dont la consommation en ville et même dans les campagnes est en hausse est sujette à variations. Des entretiens menés avec des chauffeurs montrent ainsi que la demande est saisonnière, en raison notamment de la variabilité des commandes des émigrés.

C'est donc sur la base d'un nouveau paradigme : libéralisation, importation, distribution, que le transport routier de marchandises en Afrique de l'Ouest évolue et se hiérarchise, par le renforcement des liens entre opérateurs de plus en plus divers et concurrents (importateurs, transitaires, groupes internationaux, transporteurs nationaux, sous-traitants locaux, services de douane, etc.), contribuant par là même à modifier le système politico-économique du transport. Ce n'est pas seulement l'ancienneté dans le système qui crée l'opportunité du marché mais la capacité à s'adapter à la nouvelle donne étatique et à se brancher, à différentes échelles géographiques, sur les nouvelles affaires et sur les nouveaux intervenants.

L'autre dimension économique du transport routier est l'évolution technique, autrement dit la création de spécialisations basées sur des compétences et des savoir-faire amenant des transporteurs à opérer sur des niches bien protégées. C'est un des éléments majeurs de la différenciation entre transporteurs en Afrique. Au Sénégal, l'importance des marchés de transport des hydrocarbures en est un bon exemple : compte tenu du boom du transport routier, le besoin en hydrocarbures importés est

croissant, les stations-service se multiplient et le transport devient l'élément clé de la fluidité du service, y compris dans les pays voisins (Mauritanie, Mali, Guinée-Bissau, Gambie). Les exigences de sécurité réclamées aux transporteurs par les distributeurs sont telles que le nombre d'opérateurs pouvant les garantir est limité (une dizaine). Ceux-ci soulignent combien la concurrence est dure, notamment de la part des transporteurs sénégalais récemment installés qui tentent de s'immiscer dans le marché, mais la technicité réclamée, les investissements occasionnés permettent aux premiers élus (entre autres, des transporteurs d'origine française et libano-syrienne) de rester leaders.

D'autres exemples de marchés peuvent à l'avenir se transformer en niches très spécialisées :

- Le transport de conteneurs pour lesquels les grands ports ouest-africains et la présence de grands opérateurs comme Maersk et Bolloré, organisés en réseaux (Debie, 2001), servent de pompe aspirante pour les pays concernés.
- Le transport international routier pour ceux qui savent gérer des parcs à distance (en équipant les chauffeurs de portables notamment) ainsi que les retours des véhicules après des trajets allers de plus de 1 000 kilomètres.
- Le mareyage des produits de la mer - en particulier au Sénégal - par des opérateurs de transport de plus en plus nombreux et concurrents et parmi lesquels la sélection va peut-être s'opérer en raison de la demande des industries de transformation (surtout internationales) et de l'évolution des façons locales de vendre le poisson, en boutique, dans des conditions d'hygiène rappelant les normes européennes, bouleversant en cela les habitudes africaines et la tradition du marché de plage où se rencontrent directement pêcheurs et consommateurs.

Les marchés standard sont tout aussi importants : au Sénégal, on pense en particulier aux marchés de transport de l'arachide ou d'autres produits agricoles ou de cueillette, aux marchés de transport pour les commerçants, aux marchés de transport par benne (gravats, matériaux de construction). Ce sont des marchés qui d'ailleurs requièrent tout autant de savoir-faire et de technicité que d'autres types de transports. Les grands transporteurs sénégalais, proches du parti au pouvoir, ont beaucoup gagné au transport de l'arachide vers les huileries, du riz importé, du charbon de bois. Je crois cependant que l'évolution économique des pays d'Afrique de l'Ouest, et notamment du Sénégal, à court et moyen terme, est défavorable à ce type de marchés. Le système politico-économique du transport qui a beaucoup prospéré sur ce type de marchés a aussi évolué et il se recompose de plus en plus à partir des marchés internationaux. La force des opérateurs de transporteurs ayant connu l'ancien système est aujourd'hui de se positionner ou d'avoir su se positionner quand il le fallait sur ce type de marché au Sénégal, on pense en particulier au transporteur d'origine libanaise Khoury (qui l'a compris dès les années 70) ou au transporteur sénégalais AKF très proche du pouvoir politique et religieux. La faiblesse des transporteurs sénégalais qui arrivent aujourd'hui en masse sur le marché du transport est de se positionner sur les marchés les plus faciles à prendre, ceux pour lesquels le tour de rôle dans les garages, à la sortie du port ou dans les rues de Sandaga (grand quartier commerçant à Dakar), s'organise,

leur permettant de faire tourner à minima les camions, mais les éloignant de la catégorie de ceux qui vivent des marchés rémunérateurs et inaccessibles hors du système politico-économique.

#### 4. LA DIFFERENCIATION SOCIO-ECONOMIQUE ENTRE FORMEL ET INFORMEL

Le SPE se recompose aussi par la formalisation du transport. Le débat public - privé dans le transport routier de marchandises en Afrique de l'Ouest doit se comprendre par rapport à la conception que chacun se fait du transport et de son rôle dans l'économie et la société (notamment les experts). Autrement dit, la question de la participation au développement économique du transport est immédiatement posée dans chaque État, comme si elle allait de soi et demandait réponse, en évitant soigneusement de s'interroger sur les intérêts en jeu, sur les origines du débat et sur les personnes qui le soulèvent. Formel, informel : il y va en fait de l'avenir du transport en Afrique. Cela se traduit par les questions suivantes : est-il formel, officiel, déclaré, enregistré ou bien est-il informel, non enregistré, non imposé, invisible ?

C'est aussi autour de ce double concept que le système politico-économique du transport se recompose. Cette opposition constitue le premier atout des opérateurs de transport appartenant au SPE et qui brandissent la menace de l'informel. La crainte de l'informel est d'abord avancée pour distinguer les transporteurs les uns des autres. La concurrence est jugée déloyale, l'informel contribuant, en ne payant pas de charges et d'impôts, en ne respectant pas les règles de sécurité, à abaisser les tarifs de transport et à tirer le secteur vers le bas.

Dans la réalité, l'immense majorité des transporteurs en Afrique et au Sénégal est composée d'opérateurs ayant au plus deux camions : ceux-ci sont venus au métier par opportunité (une somme d'argent économisée ou empruntée à un parent), en ayant racheté un véhicule après avoir été chauffeur ou lors d'un retour d'Europe. Dans les garages, le tour de rôle donne du travail à chacun, peu, mais régulièrement. Le démarchage auprès des commerçants est aussi un moyen d'obtenir des marchés. Mais cet immense parc de plusieurs milliers de véhicules sert surtout de réserve aux transporteurs les plus importants qui leur sous-traitent des marchés ou les louent, pour la campagne arachidière, pour le transport de produits maraîchers (tomates du fleuve notamment, pour lesquelles un grand transporteur de la place dakaroise accapare le marché avec de nombreux camions loués).

En réaction au développement de l'informel, de nombreux programmes de formation, soutenus par les bailleurs de fonds internationaux, parlent de professionnalisation des acteurs et de nécessaire évolution vers un plus grand modernisme commercial, technique, gestionnaire. Mais, réellement, quels sont les opérateurs qui vont en bénéficier ? La sélection va s'amplifier sur la base de ces programmes d'aides et de soutiens, proposés souvent par des structures privées nationales, et avec la bénédiction des pouvoirs publics. L'ultra libéralisation favorise ainsi les structures en place et le SPE du transport qui s'adapte vite aux nouvelles données et contraintes, tout en maintenant opaques les conditions d'obtention des marchés et en brandissant la crainte de l'informel. Ici, la logique publique devrait primer, moins pour formaliser l'informel

et entretenir des « chasses gardées », que pour clarifier les règles de fonctionnement du transport ainsi que les conditions pour accéder aux marchés et aux financements.

La deuxième dimension de la ségrégation socio-économique que l'opposition entre formel et informel favorise est l'accès au financement. Le débat sur la formalisation permet aussi de mettre en avant les conditions d'accès au financement bancaire et les limites en deçà desquelles il est interdit. L'accès au crédit est de toutes façons un formidable outil de sélection des opérateurs : de la banque ou de l'organisme de crédit aux transporteurs, du grand transporteur au sous-traitant, du commerçant au transporteur, du transporteur au chauffeur aspirant à devenir propriétaire. Formaliser ce qui ne l'est pas pour un État qui n'en a pas que peu les moyens, c'est donc faire écho aux revendications du SPE en place qui se dit formel, structuré et participant à la richesse nationale. Cela revient à limiter la réflexion sur l'accès au crédit pour cette catégorie d'opérateurs bien identifiés, c'est donc sélectionner par le financement ceux qui peuvent intervenir sur certains marchés où l'informel pourrait aussi se positionner : au Sénégal, marché international, marché d'hydrocarbures, mareyage, etc. Tout donne l'impression que les opérateurs influents du SPE sénégalais recomposent leurs relations au marché selon des règles nouvellement admises par l'État (à la suite de pratiques de lobbying notamment), par la communauté internationale, par les bailleurs de fonds, selon une logique moderniste très excluante. Sans doute, bientôt, verra-t-on apparaître les labels de qualité et l'équivalent des normes européennes ISO.

Le dernier élément participant de la ségrégation socio-économique entre opérateurs autour duquel se recompose le SPE du transport est la multiplication des instances syndicales. Au Sénégal, elles se sont effectivement multipliées depuis l'indépendance au point qu'il y a, aujourd'hui, trois fédérations patronales, différents syndicats professionnels (bennes, taxis urbains, etc.) et évidemment des syndicats de travailleurs, d'employés du transport, de chauffeurs. L'État au fil du temps s'est appuyé sur les fédérations et syndicats les plus proches politiquement. La libéralisation a multiplié le nombre d'opérateurs mais la compétition a fragilisé les structures et de nombreux leaders ont émergé et créé leurs propres structures pour deux raisons :

- Faire entendre les revendications des professions du transport oubliées par les instances officielles, trop proches du pouvoir, en l'occurrence celles du SPE.
- Se rapprocher du pouvoir politique et économique et intégrer si possible le SPE en recombinaison, synonyme d'accès aux financements et aux marchés. Dans ce combat pour l'existence et le lobbying, les leaders eux-mêmes ont pu ainsi œuvrer autant, sinon plus, dans leur propre intérêt que pour celui de leurs affiliés.

L'existence de différents syndicats et regroupements de base, moins dépendants des instances traditionnelles et qui transcendent les courants politiques habituels, est sans doute une bonne chose pour renouveler le dialogue avec l'État, à partir des revendications des professionnels. Dans un secteur en crise, où la concurrence est sévère, cette tendance permet à certains leaders et à certains groupements, de faire entendre leurs intérêts, parfois justifiés, parfois aussi contre la bonne marche du secteur dans son ensemble et de son équilibre à moyen et long terme. Les acteurs appartenant de longue date au SPE profitent d'ailleurs de ces bouleversements syndicaux pour

recomposer leur propre groupement, l'imposer aux yeux de l'État selon les canaux habituels et, finalement, faire en sorte que rien ne change.

Il ne faut donc pas se méprendre sur la multiplication des groupements et autres structures de base : instances de professionnels, elles participent aussi à la compétition pour l'accès aux ressources et aux marchés de transport que la libéralisation a totalement exacerbée.

## 5. LA DIFFERENCIATION SPATIALE DES MARCHES DE TRANSPORT

Le dernier élément à partir duquel se recompose le SPE est l'accentuation de la différenciation spatiale des marchés de transport, avec des conséquences plus globales dans les pays d'Afrique de l'Ouest, notamment au Sénégal. La ségrégation économique et socio-économique entre opérateurs de transport correspond à des types de marchés bien identifiables dans l'espace de chaque pays. En effet, les opérateurs qui développent une spécialisation sur des niches et qui cherchent à tout prix à les protéger de la concurrence opèrent dans des espaces bien précis. On fait l'hypothèse que la géographie des marchés de transport, notamment les plus liés à l'international, se développe selon une logique axiale, soit au Sénégal entre la métropole dakaroise et quelques grandes villes secondaires ou des pays voisins.

Pour les hydrocarbures, niche parmi les niches, le marché de transport s'étire le long des axes routiers de communications qui relient Dakar aux grandes villes de l'intérieur et aux pays voisins : Dakar - St-Louis - Mauritanie, Dakar - Touba, Dakar - Kaolack - Mali, Dakar - Kaolack - Ziguinchor - Guinée-Bissau. D'autres marchés fonctionnent ainsi : le marché de transport des produits en transit vers les pays étrangers, surtout en direction du Mali, faisant de l'axe Dakar - Kaolack - Tambacounda - Kayes (au Mali) et bientôt Bamako un axe majeur actuellement, avec plusieurs dizaines de gros porteurs qui attendent chaque jour à la frontière malienne. Viennent se greffer sur cette logique axiale quelques marchés spécifiques de transports de produits sénégalais dont le mode de fonctionnement repose sur le lien entre producteur ou commerçant, transporteur et consommateur :

- Par exemple, le mareyage entre St-Louis, Mbour, Joal et Dakar : chaque fin d'après-midi, les camions frigorifiques de 5 tonnes remontent vers les lieux de débarquement pour redescendre dans la nuit à destination de Dakar et du marché central aux poissons ou vers les usines de transformation.
- Par exemple, le transport de ciment entre l'usine de Rufisque et les grandes places urbaines de la construction immobilière : Dakar, villes de l'intérieur dont Touba et quelques bourgades de la région du fleuve.
- Par exemple, le marché de transport des produits du commerce en provenance des rues de Sandaga à destination des villes secondaires et des pays voisins (Mauritanie notamment).

Ces marchés renforcent la logique axiale du transport routier de marchandises au Sénégal et n'est pas sans rappeler, selon une image renversée, l'organisation des flux de transport décrite par R. Van Chi - Bonnardel à propos de ce qu'elle appelait la « traite »

des années 60 et 70<sup>11</sup>. Son schéma décrivait des flux importants et exclusifs, « descendant » vers la capitale : arachide, céréales, fruits, etc. Aujourd'hui, ces filières sont en crise ou fragiles, le manque d'infrastructures ne contribuant pas à renforcer des circuits dont l'organisation commerciale pâtit aussi du manque de soutien de l'État, du caractère saisonnier des productions et des flux et de la concurrence toujours plus grande des importations. Dans le bassin arachidier, au Sénégal Oriental, en Casamance ou dans la vallée du Fleuve, ces flux caractérisent une logique spatiale diffuse et très aléatoire, connectant de temps en temps villages, marchés et villes, sans pour autant prendre la forme de courants réguliers de produits vers les grandes villes et les marchés de consommation majeurs (cf. la communication d'Olivier Ninot dans ce même séminaire SITRASS).

Dans un contexte d'internationalisation, l'évolution des marchés de transport va renforcer les axes de transports lourds, au détriment des espaces intercalaires, en proie aux difficultés de l'agriculture, du commerce, de l'enclavement et d'une organisation de transport obsolète (vieux matériel, petites entreprises informelles)<sup>12</sup>. Le schéma de la page suivante souligne combien ces axes majeurs l'emportent sur tout transport routier de marchandises diffus et valorisent les ports, les capitales, les grandes villes secondaires.

Les logiques spatiales correspondent ainsi à des logiques de marché, de spécialisation et donc à des groupes d'opérateurs au sein desquels des ségrégations se font jour. Les intérêts grandissants d'éléments du SPE pour certains marchés, en particulier ceux de l'international, produisent des différenciations spatiales que l'État libéral, complice, ne résorbe plus par une politique économique d'aménagement du territoire.

Au Sénégal, mais aussi ailleurs en Afrique de l'Ouest, l'accentuation de ces déséquilibres spatiaux contribue à augmenter le poids économique et démographique des régions côtières. L'ouest du Sénégal, c'est-à-dire la partie située à l'ouest d'une ligne allant de Mboro au nord à Mbour au sud, en passant par la ville de Thiès, va concentrer toutes les évolutions : démographiques, économiques (investissements), sociales, etc. De même, toujours au Sénégal, le long des axes majeurs décrits précédemment, la concentration des populations d'origine rurale va s'accroître, notamment dans les bourgades situées sur les routes nationales<sup>13</sup>. Il est possible qu'à terme l'ouest du Sénégal devienne un vaste et dense espace de transport, s'appuyant sur une armature urbaine solide et laissant le reste du pays à l'écart de cette dynamique spatiale et seulement traversé par des axes lourds de transports.

<sup>11</sup> R. Nguyen - Van Chi - Bonnardel (1978) précisait aussi que, dans les années 60, le trafic routier étant tout entier fondé sur l'arachide, 80% des déplacements de camion s'effectuaient de décembre à avril.

<sup>12</sup> Cf. : Bonnardel (1988) et sa description de la région du fleuve Sénégal oubliée.

<sup>13</sup> Plusieurs thèses, menées actuellement par des étudiants sénégalais, soulignent combien ces bourgades, souvent anciennes escales de l'époque coloniale, reprennent vie en raison des investissements réalisés par les émigrés, mais aussi de l'intense circulation automobile et des opportunités économiques qu'elle occasionne.

## CONCLUSION

Les évolutions du transport de marchandises en Afrique de l'Ouest, en particulier au Sénégal, sont porteuses de ségrégations fortes et grandissantes entre opérateurs de transport, entre types de marchés et entre espaces. La libéralisation et la privatisation de certains pans des économies, plutôt que de donner leur chance à tout le monde et à tous les espaces, accentuent les disparités et ne donne plus les moyens aux États de réguler, d'aménager, d'équilibrer.

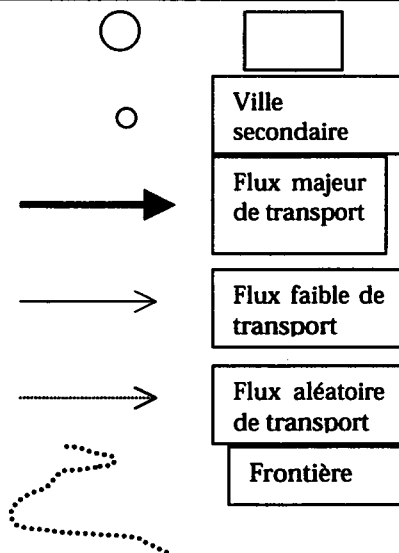
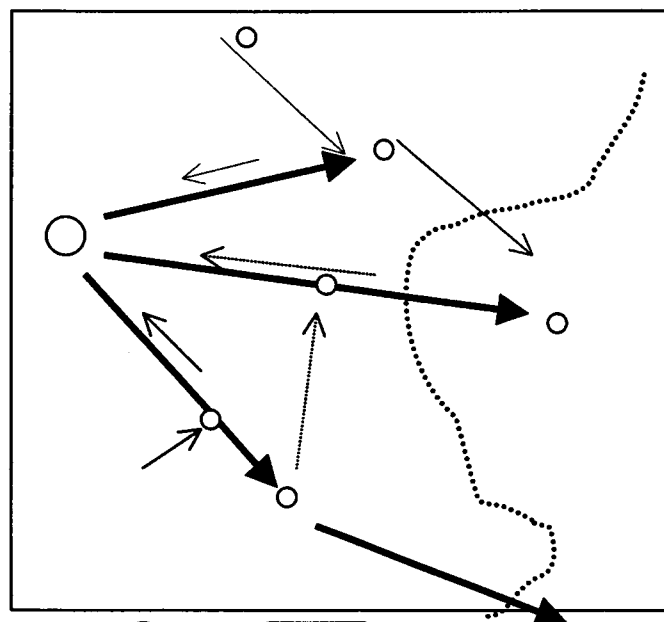
Les nouveaux discours sur les partenariats entre privé et public ne doivent pas faire illusion. En regardant l'évolution du transport en Afrique de l'Ouest et au Sénégal, on comprend que, sous d'autres formes que celles d'aujourd'hui, le « partenariat » en question existe depuis longtemps en raison de la construction et de la nature même des États africains<sup>14</sup>, de l'histoire récente des transports et de la propension des opérateurs à se ménager, partout et de tous temps, les bonnes grâces des décideurs. C'est en raison de ce « partenariat » particulier et renouvelé que les hiérarchies économiques, socio-économiques et spatiales du transport routier de marchandises ne vont pas s'atténuer mais se renforcer, contribuant sans doute à intégrer plus l'Afrique et le Sénégal dans la mondialisation des transports, mais délaissant sans les faire évoluer des catégories d'acteurs, de marchés et d'espaces.

Ces réflexions qui n'en sont qu'au début de leur explicitation méritent d'être poursuivies dans d'autres pays et d'être confrontées aux évolutions en cours sur les modes de partenariats à l'épreuve entre privé et public, sur le rôle de l'État et des collectivités territoriales en émergence, sur la place des entrepreneurs privés et de leurs différentes catégories, sur le jeu de la société civile et des usagers des transports. Je crois cependant qu'il ne faut se faire aucune illusion sur l'avenir : les enjeux autour du transport, en particulier dans le transport routier de marchandises, sont énormes, même dans ces petits pays d'Afrique de l'Ouest, et exacerberont la compétition pour les marchés ainsi que la cristallisation sur des intérêts privés grandissants, individuels ou corporatistes, susceptibles de faire basculer en leur faveur les fragiles équilibres économiques, sociaux et spatiaux. Il faudra une grande capacité d'adaptation des pouvoirs publics pour maintenir ces équilibres au profit, aussi, de l'intérêt collectif.

<sup>14</sup> Cf. l'article de B. Hibou sur la « décharge » comme nouveau mode d'interventionnisme, mettant en avant les processus de construction et d'évolution des États africains et réfutant la vision normative du passage de l'État post-colonial à un État actuel absent et déficient : Hibou (1999).

## REFERENCES

- Barry B., Harding L., *Commerce et commerçants en Afrique de l'Ouest - Le cas du Sénégal*. Paris, L'Harmattan, 1992.
- Bonnardel R., « La vallée du Sénégal, de l'enfermement à l'extraversion (1890-1990 et ss.) », dans : *Cahiers Géographiques de Rouen*, 32, 1989 : 163-168.
- Buisson MA., Rousier N., « L'internationalisation des villes : métropolisation et nouveaux rapports ville-région », dans : *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2, 1998 : 163-184.
- Debie J., « Transport et espaces d'entreprise : les stratégies africaines du groupe Bolloré », dans : *Cahiers Scientifiques du Transport*, 39, 2001 : 43-54.
- Dessertine A., *Un port secondaire de la côte occidentale d'Afrique : Kaolack*. Chambre de Commerce de Kaolack (Sénégal), 1958.
- Hibou B., « La décharge, nouvel interventionnisme », *Politique Africaine*, 73 (mars) : 6-13.
- Lombard J., Ninot O., « Impasses et défis dans le transport routier sénégalais », dans : Diop MC. (éd.), *Sénégal, du socialisme à l'ajustement structurel : quelles politiques pour le XXI<sup>ème</sup> siècle ?* Paris, Karthala (sous presse, titre provisoire).
- Sar M., *Louga et région (Sénégal) - Essai d'interprétation des rapports villes - campagnes dans la problématique du développement*. Dakar, IFAN, 1973.
- Thioub I., Diop MC., Boone C., « La libéralisation de l'économie et les luttes d'intérêts au Sénégal », dans : *Sociétés Africaines et Diaspora*, 5, 1997 : 5-43.
- Van Chi - Bonnardel R., *Vie de relations au Sénégal - La circulation des biens*. Dakar, IFAN, 1978.



SCHEMA D'ORGANISATION SPATIALE DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES AU SENEGAL

## SYNTHESE DES DEBATS



**Mamadou DJENAPO  
Xavier GODARD  
Mory KANTE  
Christophe RIZET**

La synthèse des débats de ce sixième séminaire SITRASS mettra l'accent sur quelques points saillants des travaux, sur des questions transversales qui ont émergé des différentes sessions. Elle sera par conséquent sans aucune exhaustivité tant les travaux et les discussions étaient riches et divers.

Si le thème du séminaire portait sur la question du partenariat public-privé, il semble que la vision d'un partage des rôles entre les deux sphères selon un découpage bien précis, si elle est effectivement pertinente, suggère une vision de relations plus mêlées et parfois troubles entre ces deux sphères. Les discussions et réflexions ont essayé de répondre aux principales questions suivantes :

- Pourquoi s'engager dans la voie du partenariat public-privé dans les transports ?
- Quelles sont les principales modalités de ce partenariat, comment se fait leur régulation et quels sont les principaux facteurs de succès (ou d'échecs) de ces opérations ?
- et enfin, quelle pourra être la contribution du transport à la lutte contre la pauvreté ?

## **1. LES OBJECTIFS DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE**

Le secteur des transports, notamment en Afrique sub-saharienne, est marqué par l'insuffisance des ressources publiques, l'absence de capitaux privés locaux et une forte dégradation de l'état des infrastructures, et par une crise profonde des entreprises publiques d'exploitation et de gestion. Le transport est peu investi par le privé et l'Afrique est loin derrière les autres régions en matière d'investissements privés. Si les pouvoirs publics recherchent le partenariat privé partout à travers le monde c'est principalement pour accélérer le rythme de construction des infrastructures et augmenter la couverture des services offerts et pour améliorer la gouvernance et réduire les coûts.

### **1.1 Accélérer le rythme de construction des réseaux ou en améliorer la maintenance**

En Côte d'Ivoire, dès le début des années '90, la volonté politique du gouvernement est d'augmenter la part de l'investissement privé et de désengager le secteur public de la gestion d'infrastructures et de la fourniture de services publics. Il faut pour cela créer un environnement favorable aux concessions de service public et BOT<sup>1</sup>. Les opérations qui ont été mentionnées en Côte d'Ivoire portent sur l'aéroport d'Abidjan, les

---

<sup>1</sup> Cf. page 203 pour la définition des différentes formes de partenariat public-privé

transports urbains, un pont à péage et le nouveau terminal à conteneurs du port d'Abidjan.

Au Bénin, la taxe sur les hydrocarbures, qui constituait la principale source du fonds d'entretien routier, était très peu perçue en raison de la proximité du Nigéria et de l'importation de carburant en contrebande. Pour dégager les ressources nécessaires à cet entretien (et aussi pour contrôler la surcharge des poids lourds), le gouvernement béninois a décidé d'instaurer des péages sur les principaux axes du pays.

En Afrique du Sud, les BOT ont été prévus par la loi dès 1983, lorsque les routes à péages ont été autorisées. La première route à péage a été ouverte en 1984 et, en 1999, l'Afrique du Sud comptait 1 226 km de routes à péage sur 31 sections ; à partir de 1994, 6 sections ont été attribuées sous forme de BOT.

Au Brésil, le programme de concessions routières a pour objectif central l'entretien et à la restauration du réseau existant. Ce programme a débuté en 1993 : le gouvernement brésilien, abandonnant l'objectif de construction de nouvelles routes, a adapté le schéma de concession.

En France, les premières concessions autoroutières, ont été attribuées à partir de 1956 à des Sociétés d'Economie Mixtes (SEM) étroitement contrôlées par la puissance publique et dont les emprunts annuels étaient programmés dans le budget de l'Etat. L'objectif principal était de permettre les péages qui, pour des raisons juridiques, étaient interdits à l'Etat.

En Europe, sept pays pratiquent comme la France un péage direct par l'utilisateur mais huit pays pratiquent ou envisagent de pratiquer les "*shadow tolls*", système dans lequel ce sont les pouvoirs publics qui rémunèrent le concessionnaire sur la base du volume de trafic observé. Par rapport au financement routier classique par le budget, ce système de péage fictif ajoute des coûts financiers non négligeables, principalement dus à la rémunération des capitaux privés engagés. Par rapport aux péages classiques, tout en conservant de nombreux avantages, les *shadow tolls* ne découragent pas les usagers de prendre la nouvelle autoroute et ils suppriment le coût de la perception des péages, estimée en fonctionnement entre 10 et 15 % des recettes.

Aux Etats-Unis, les routes urbaines ont été financées principalement par l'appropriation de la rente foncière, les péages n'étant généralement utilisés que pour les routes interurbaines en zones de faible densité.

Au Japon, outre l'impôt général, les principales sources de financement sont les taxes sur le carburant et sur les véhicules affectés au fonds routier et le Programme d'investissement et de prêt (PIP) ; à travers ce dernier, l'épargne de la poste et des caisses de retraite est drainée vers l'investissement public d'infrastructures et rémunéré grâce aux péages. Les routes à péages sont financées principalement à travers les emprunts des PIP mais les péages et remboursements d'emprunts ne sont pas comptabilisés par projets : il y a péréquation et les tronçons qui font des profits, permettent de rembourser ceux qui sont déficitaires.

## 1.2 Améliorer la gouvernance et réduire les coûts

Le second objectif des opérations de mise en concession est d'améliorer l'efficacité de la construction et de la gestion des infrastructures. Il est illustré en particulier dans les

ports car la concurrence entre ports est faible en Afrique : elle joue parfois, dans le cadre de chaînes de transport, pour la desserte des pays enclavés ou encore entre ports d'éclatement mais c'est une concurrence rare et limitée. Il en résulte un fort besoin de contrôler les prix et les services, que ceux-ci soient offerts par le public ou le privé. Compte tenu d'un trafic relativement faible, il faut rechercher une mise en concurrence par fonctions, par exemple sur la manutention, le remorquage ou le pilotage. Seul le port d'Abidjan envisage de mettre en concurrence deux terminaux à conteneur dont le nouveau sera entièrement concédé. Si la taille du marché est vraiment trop faible pour justifier plusieurs opérateurs, la concurrence est établie « pour le marché », lors des mises en concession. Les opérateurs qui disposent d'un « pouvoir de marché » doivent être soumis à régulation tarifaire. Le quasi-monopole portuaire peut être contrecarré par l'organisation d'un « contre-pouvoir » des clients, ce qui est relativement aisé s'agissant d'une clientèle concentrée et bien organisée en syndicats professionnels : contre-pouvoir si possible au conseil d'administration du gestionnaire portuaire, en tout cas dans une commission consultative portuaire. La recherche d'une transparence par la publication des indicateurs de performance peut réduire l'asymétrie d'information entre gestionnaire portuaire, opérateurs et usagers : *benchmarking* dans le temps (évolution des performances) et dans l'espace (comparaison avec d'autres ports).

## 2. DIFFERENTES FORMES DE PARTENARIAT : CONCESSION, AFFERMAGE

Dans une concession routière (construction et exploitation d'une route ou d'un ouvrage d'art routier - pont ou tunnel - contre paiement d'un péage par les usagers), l'investissement est prédominant par rapport à l'exploitation, lequel inclut l'entretien de l'ouvrage, la surveillance et éventuellement la régulation de la circulation, l'information des usagers, les secours. Rares sont les concessions routières financièrement rentables sans aide du concédant ; les renégociations sont fréquentes. Le marché est plus vaste pour les affermages, c'est-à-dire l'entretien de la route et la surveillance du trafic contre péage. La liberté des péages sera acceptable seulement si la route à péage est concurrencée par une route ordinaire « gratuite » : les usagers arbitrent alors entre le coût du péage, le temps et la sécurité du trajet. Dans le cas contraire, les péages seront soumis à régulation de l'autorité organisatrice, selon une des formes de régulation des prix évoquées plus haut. L'introduction de péages sur des routes traditionnellement considérées comme « gratuites » nécessite des précautions : appréciation de l'acceptabilité politique du péage. Notons que, au Bénin, les péages routiers sur des infrastructures existantes ont été assez bien acceptés par les usagers, alors que les pesages, destinés à taxer les surcharges, n'ont jamais pu fonctionner.

La formule des contrats d'entretien à prix forfaitaire avec garantie de niveau de service est une formule dérivée des affermages routiers, dans laquelle les coûts ne sont plus couverts par un péage sur les usagers, mais par des paiements directs de l'autorité organisatrice. Les gares routières ne sont pas nécessairement en monopole naturel : il existe des gares routières privées de voyageurs ou de fret construites par des entreprises de transport pour leurs propres besoins, donc des alternatives à la formule de la gare publique unique. Toutefois elles ne répondent pas au besoin général et ne sont pas à la portée des petits exploitants. Le contrôle des concessions de gares routières par l'autorité organisatrice est nécessaire sur les prix publics (la redevance de

stationnement des véhicules), sachant que les coûts peuvent aussi être couverts par des redevances domaniales et commerciales sur des activités annexes (commerces, entrepôts, stations-service, restauration...), pour la fixation desquelles, lorsqu'il ne s'agit pas d'activités dont la présence sur la gare est obligatoire, l'opérateur doit avoir une marge de liberté.

En Afrique, le placement des véhicules dans les "gares routières" est parfois laissé à des organisations de transporteurs routiers ou de courtiers qui régissent le « tour de rôle » des artisans transporteurs, selon des modalités de régulation très discutables : prélèvement élevé, fonctionnement en « club fermé » hostile aux initiatives commerciales individuelles. A Dakar, le financement des investissements réalisés dans les gares routières a été public et l'exploitation de deux gares a été confiée à un opérateur privé. Ses recettes proviennent des redevances sur les parkings et les loyers des différents locaux et emplacements en contrepartie des charges d'entretien et de réparation des ouvrages et surveillance. Une difficulté de l'opération a été de faire accepter par les transporteurs privés une redevance perçue par un privé extérieur à leur secteur professionnel.

### 3. LES POINTS FAISANT L'OBJET DE REGULATION

La régulation prend des formes diverses, pas seulement lois ou décrets, mais aussi contrat, et plus généralement un ensemble de mécanismes économiques et financiers destinés à orienter, à inciter ou au contraire à pénaliser. On parle de « gestion déléguée » lorsque l'autorité organisatrice, au lieu de produire le bien ou le service, décide de le confier à une entreprise sous son contrôle (l'opérateur), par un contrat de concession ou une autorisation unilatérale (licence).

Pour O. RATHEAUX, la régulation doit viser, dans le cas de délégation de gestion monopolistique, à éviter les abus de position dominante, à promouvoir l'efficacité et à protéger les consommateurs quant aux prix et à la consistance - volume et qualité - des services (régulateur du marché) ; à pallier les autres « défaillances du marché » : information imparfaite, externalités ; à protéger l'opérateur contre des décisions arbitraires de l'autorité organisatrice et plus généralement à favoriser une exploitation « soutenable » sur le long terme. Les principaux points qui font l'objet de régulation sont les prix et la qualité du service mais d'autres points font aussi l'objet d'une régulation.

#### 3.1 Régulation des prix

La régulation des prix est un exercice délicat notamment du fait que l'opérateur en sait plus que l'autorité organisatrice sur les coûts et n'a généralement pas intérêt à livrer toute l'information. Même si la procédure de la concurrence « pour le marché » peut résoudre le problème du prix initial, le problème est posé dès que les conditions économiques ou les services offerts se modifient sensiblement. Quatre modes de régulation des prix sont classiques :

- le régime de prix administrés ou sa variante plus douce qu'est l'homologation de prix proposés par l'opérateur,

- la régulation par le taux de profit, utilisée aux USA pour les « *public utilities* » en situation de monopole, est peu incitative à la baisse des coûts, donc à la recherche de gains de productivité ; elle pousse à surinvestir et à dissimuler des profits dans les charges.
- la régulation par formule de révision (*price cap*), très pratiquée en Grande-Bretagne, consiste à plafonner le prix au moyen d'une formule de révision ; elle incite aux gains de productivité mais induit un risque accru pour l'opérateur et pour les clients (risque de baisse de la qualité) si l'opérateur cherche à compenser la contrainte sur le prix.
- et la régulation en coût plus marge :  $t = \frac{C}{Q}(1+m)$ , où le tarif  $t$  est fonction de la production  $Q$ , des coûts constatés  $C$  et d'une marge  $m$ , fixée par l'autorité organisatrice. Cette formule est peu incitative à la recherche de gains de productivité.

La régulation des subventions est le problème inverse à la régulation des prix : derrière le prix, on régule le profit, tandis qu'inversement la subvention régulée compense un « profit négatif » (une perte). Une bonne régulation sera fondée sur des formules qui incitent à la modération de la subvention, de manière que l'opérateur recherche toujours des gains de productivité. La procédure de la « concurrence pour le marché » retiendra ici comme critère financier l'attribution à la subvention demandée minimale. Selon le cas, il s'agira d'une subvention d'équipement initiale ou de subventions d'exploitation récurrentes ; la première formule est en principe préférable pour des raisons d'autonomie de gestion.

#### 3.2 Régulation de la qualité des services

La qualité est plus difficile à apprécier que le prix. Indispensable à réguler si l'activité est monopolistique, mais il y a besoin de normes même sur les marchés concurrentiels (sécurité, environnement, protection du consommateur). Prix et qualité des services sont en interaction : un prix trop bas nuit à la qualité voire empêche la production du service mais accroître la qualité peut être pour l'opérateur un moyen de contourner une régulation trop rigide du prix. La régulation de la qualité peut se faire par l'imposition de pénalités de non respect prévues au contrat de l'opérateur, par la parole donnée aux consommateurs (registre des réclamations, instances de négociation entre les représentants des consommateurs et l'opérateur), par la publicité sur le produit (divulgaration d'informations positives ou négatives, celles-ci pouvant interpeller un opérateur qui a une réputation à défendre).

Dans le domaine portuaire, différents paramètres de qualité de service sont régulables : l'amplitude des services, le ratio du temps d'attente au temps de service du navire, le délai de stationnement des marchandises, le tirant d'eau admissible, la sécurité nautique et terrestre.

### 3.3 Autres points de régulation

\* Le contrôle des performances commerciales de l'opérateur porte sur les marchés desservis et la politique tarifaire ; si l'opérateur est en monopole ou s'il est assujéti à des obligations dites de « service public », ce contrôle est nécessaire.

\* Le taux de profit des capitaux investis ; le contrôle des performances financières est nécessaire si l'opérateur est en monopole, pour les besoins de la régulation du taux de profit ou du contrôle tarifaire direct, et pour la vérification de la « soutenabilité » de l'exploitation. Si l'opérateur est en concurrence, le contrôle du profit est inopportun, sous réserve de contrôler les provisions pour renouvellement lorsqu'elles sont prévues au contrat de concession ; toutefois l'investissement est un moyen et non une fin - c'est le service qui est l'objectif final.

\* Les contrats entre l'opérateur et les sociétés qui lui sont liées, sachant que les transactions peuvent cacher une externalisation de profits de l'opérateur.

\* Les redevances dues par l'opérateur à l'autorité organisatrice (par exemple une redevance de concession, qui rémunère le droit d'exploiter et l'usage d'actifs éventuellement apportés par le concédant dans la concession) ou, en sens inverse, les subventions dues par l'autorité organisatrice à l'opérateur.

## 4. LES INSTANCES DE REGULATION

Des mécanismes de régulation sont indispensables, pas nécessairement un régulateur ; si l'exploitation est largement régulée par la concurrence, un simple comité de suivi suffit et une instance de régulation serait inutilement lourde. L'instance de régulation peut être l'autorité organisatrice ou une agence de régulation rattachée à cette autorité ou un régulateur « indépendant ». A coup sûr, le régulateur doit être indépendant de l'opérateur. Si l'autorité organisatrice est l'État, il ne sera pas réellement indépendant de l'État, car il appartiendra sous une forme ou sous une autre à l'appareil d'État, mais il devra être à l'abri des approches politiciennes. Enfin, le régulateur a lui-même besoin d'être régulé (soumis à contrôle), tout comme l'est un juge. Etant un service d'intérêt général, un « bien public », la mission de régulation doit être, normalement, financée par le budget de l'État. Le financement direct par l'opérateur régulé n'est pas sain : il est porteur de conflits d'intérêt, surtout si le prélèvement est proportionné à une variable d'activité de l'opérateur (par exemple, un pourcentage du chiffre d'affaires). En dehors de l'éventuelle instance officielle de régulation, d'autres organismes peuvent participer à la régulation : un comité paritaire de suivi composé des deux parties au contrat de gestion déléguée ; un auditeur de la concession peut donner un avis technique ou financier ; le juge ou l'arbitre du contrat ; enfin un comité consultatif des usagers / clients, peut donner son avis sur les tarifs, les investissements et les programmes généraux d'exploitation ; si l'opérateur est une entreprise publique, il se peut que les clients soient représentés au conseil d'administration ; à cet égard, les modalités de la régulation différeront sensiblement selon que l'opérateur a affaire à une clientèle « atomisée » et inorganisée ou, au contraire, à un petit nombre de grands clients bien structurés.

## 5. LES DIFFERENTS TYPES DE RISQUES ET LE COUT DU FINANCEMENT PRIVE

Tout financement de projet comporte des risques et ceux-ci peuvent être à très long terme, dans le cas des infrastructures. On distingue habituellement :

- Le risque technique de dépassement des coûts par rapport aux estimations initiales : coûts de construction et coûts d'exploitation, qui sont en principe mieux maîtrisés par le concessionnaire.
- Le risque commercial ou risque de recettes, qui dépend beaucoup de la qualité des prévisions de trafic et des tarifs pratiqués.
- Et le risque politique (risque pays), lié aux décisions publiques telles qu'une hausse de la fiscalité sur le carburant, une variation du taux de change, voire le rapatriement des bénéfices ou même la guerre. L'appréciation de ce risque est un élément majeur dans la décision du secteur privé de participer au financement alors qu'il est parfois sous évalué pour les capitaux publics. Risque que les accords soient rompus pendant la période précédant la signature du contrat soit par l'opérateur privé, soit par l'État, soit par les bailleurs. Ce risque peut être réduit en recourant à des procédures transparentes d'appel d'offres.

Dans la situation idéale chacun devrait supporter le risque qu'il maîtrise : le concessionnaire exploitant le risque commercial et le risque technique d'exploitation, le concessionnaire constructeur le risque technique de construction, les pouvoirs publics le risque politique. En pratique, ces risques sont mêlés : la construction d'une infrastructure concurrente est un risque politique (lié à une décision publique) qui a un impact évident sur le risque commercial.

A la suite d'un travail réalisé par le réseau SITRASS sur le financement des micro-entreprises en Afrique, E. BLOY a dressé une cartographie des risques permettant de repérer la place et le rôle des différentes parties prenantes. Il en conclut quelques recommandations essentielles pour mener à bien un tel projet : la nécessité de confier ce programme "à des hommes qui sont au fait de l'exploitation de ce type d'activité" tout en ayant aussi une compétence financière ; responsabiliser financièrement l'opérateur local ; l'intérêt des véhicules d'occasion et l'importance de l'environnement institutionnel.

Si le financement privé présente des avantages pour les pouvoirs publics, son principal coût est la rémunération des capitaux privés mais aussi le coût pour les pouvoirs publics de rendre le projet financièrement rentable. Si l'évaluation économique juge le projet économiquement justifié pour la collectivité et si la rentabilité financière est insuffisante pour attirer des investisseurs privés, il est logique que les pouvoirs publics apportent leur contribution à la réalisation du projet. Ils disposent alors de nombreux moyens pour améliorer la rentabilité financière et permettre ainsi aux capitaux privés de s'investir : aides indirectes (garanties d'emprunts), la définition du projet lui-même (associer une partie à fort trafic pour aider une infrastructure dont le trafic est jugé insuffisant), le montant du péage et ses critères de révision et, le plus simple, les aides directes (subventions, fourniture de terrains, prise en charge des routes d'accès). A. BONNAFOUS, pour apprécier les marges de manœuvre de la puissance publique en

la matière, a formalisé, dans un cas très simplifié d'investissement d'infrastructure, la relation entre le taux de rentabilité interne (TRI), qui mesure la rentabilité financière d'un projet et le taux de subvention de l'investissement. Il en tire deux conclusions :

- L'effet de levier des finances publiques sur le rythme de réalisation des investissements est extrêmement sensible au fait que l'accorde ou non une priorité aux projets dont les TRI (et non les taux de rentabilité socio-économique) sont les plus élevés.
- Le surcoût pour la puissance publique d'un recours à un opérateur privé par rapport à un opérateur public (*caeteris paribus*) est plus élevé lorsque la rentabilité est proche de la rentabilité requise par l'opérateur public ; ce surcoût est d'autant plus faible que le TRI initial (sans subvention) est lui-même faible.

Le Port Autonome d'Abidjan, pour faire accepter par le privé un BOT portant sur un nouveau terminal à conteneurs, a inclus dans la concession, en contrepartie des financements des superstructures, l'exploitation d'une zone industrialo-portuaire liée à ce nouveau terminal.

## 6. PRINCIPAUX FACTEURS DE SUCCES (OU D'ECHECS) DES CONCESSIONS

Ce thème a été abordé par de nombreuses communications et la réelle volonté politique apparaît bien souvent comme la première condition nécessaire au succès. D'autres critères sont apparus, tel que le "climat propice aux investissements" et une gestion macro-économique saine ; les capacités réelles au sein du secteur public pour la conception, les négociations puis la mise en œuvre dans des délais raisonnables de projets complexes ; l'existence d'opérateurs privés désireux et capables.

A. ESTACHE<sup>2</sup> de l'Institut de la Banque mondiale a présenté<sup>3</sup> l'analyse de plus de 600 contrats de concessions d'infrastructure (transport, télécoms, eau et électricité), en Amérique Latine principalement et il cherche à expliquer avec quelle probabilité et pourquoi les contrats de concession doivent être renégociés. Dans le secteur des transports ce sont 57 % des contrats qui ont été renégociés et le temps moyen est de 3,1 années avant renégociation. Cette probabilité est variable suivant les caractéristiques des contrats ; il distingue quatre grands types de problèmes : les problèmes pré-concession, la conception de la concession elle-même, son attribution et les problèmes réglementaires.

Les problèmes pré-concession concernent principalement une mauvaise étude des conséquences de l'opération de mise en concession :

- qui va perdre et qui va gagner?
- le sort des travailleurs,
- mauvaise prévision de la demande, etc.

<sup>2</sup> Malheureusement le texte de sa présentation n'est pas disponible et n'a pu être intégré dans le présent recueil des actes du séminaire.

<sup>3</sup> Cette présentation a été faite par l'intermédiaire d'une cassette vidéo. Les participants ont à cette occasion regretté l'absence "physique" de la Banque mondiale, notamment du SSATP.

Les erreurs courantes de conception de la concession portent sur la compréhension des risques et de leur gestion, l'analyse des coûts des obligations des services, la procédure de résolution des conflits, l'évaluation des actifs et l'analyse financière. L'erreur la plus courante est de centrer le contrat sur les moyens plutôt que sur les performances. Ainsi la probabilité de renégociation du contrat de concession est de 78 % en cas de régulation par les moyens contre 15 % en cas de régulation par les objectifs.

Au niveau de l'attribution des contrats, les pièges à éviter portent à la fois sur les critères de sélection et sur la capacité à les faire respecter (corruption, trop de critères). La probabilité de renégociation est de 71 % si le critère d'enchère est le tarif minimum, 31 % si c'est une redevance payée en une fois et 20 % s'il s'agit d'une redevance annuelle.

C'est sur les problèmes de régulation des contrats de concession que son analyse est la plus fournie :

- en matière de régulation économique elle porte par exemple sur le choix des règles de tarification (probabilité de 30 % si la régulation économique porte sur le taux de rendement contre 77 % si elle comprend un prix plafond),
- des règles d'accès,
- l'estimation du risque dans le coût du capital,
- les compensations de services et sur le paiement des organismes gouvernementaux.

Les problèmes réglementaires institutionnels rencontrés portent sur le pouvoir excessif du régulateur, des règles faibles ou incomplètes, les interférences excessives politiques. Par exemple, la probabilité de renégociation est de 19 % si une agence de régulation existe avant le contrat contre 72 % si cette agence n'existait pas avant ; de 45 % si la régulation est définie dans une loi transport contre 85 % si elle est définie dans le contrat. Ainsi pour A. ESTACHE, les meilleurs déterminants du succès sont le *design* de la concession et du cadre réglementaire ainsi que l'engagement politique lié à leur mise en œuvre.

Le recours au secteur privé n'est pas toujours source de succès, et l'on a relevé plusieurs types d'échecs, au moins avec les entreprises d'entretien routier et les sociétés de location de matériel qui les ont accompagnées, et qui ont souffert d'un matériel vétuste et d'une difficulté d'investissement dans du matériel neuf, renforcé par les discontinuités et lenteurs des financements venant des contrats passés. Dans le domaine du transport urbain un exemple d'échec de ces entreprises de type moderne est donné par la ville de Bamako qui a vu disparaître ses deux entreprises d'autobus durant ces dernières années. Le besoin d'une identification d'un modèle d'entreprise durable de transport collectif urbain demeure pour les villes africaines, et il faut renvoyer cette réflexion à d'autres travaux, notamment à l'occasion de la conférence CODATU de Lomé en 2002.

## 7. INDICATEURS DE PERFORMANCE

L'information, nécessaire à la régulation, est trop souvent négligée dans le contexte africain de fragilité des données statistiques disponibles. L'expérience menée par SITRASS sur la constitution d'une base de données d'indicateurs de transports urbains

pour un échantillon de villes pilotes a confirmé la difficulté méthodologique et institutionnelle de l'exercice mais aussi sa pertinence, qui conduit à poursuivre ce projet sur des bases de partenariat renouvelées. Les indicateurs dits de performance ne sont pas suffisants car de nombreuses informations relèvent d'indicateurs de situation, sans notion a priori de performance. Il est essentiel de préserver cette distinction pour pouvoir mener des diagnostics et analyses. Trois niveaux d'analyse relèvent d'indicateurs d'efficacité différents et de modalités de traitement de l'information spécifiques :

- niveau de l'opérateur, avec la dimension financière
- niveau du mode de transport, avec une approche sur la moyenne des opérateurs
- niveau du système multimodal, avec la considération des synergies entre modes

Pour éviter des erreurs de diagnostic dans l'approche financière d'un mode, il convient de repérer de multiples facteurs contextuels de type socio-économique. Parmi ces facteurs, l'état des véhicules en exploitation est une variable clef, qui appelle une régulation de l'Etat : âge des véhicules, contrôle technique, importation contrôlée de véhicules. Ces moyens de régulation du secteur sont difficiles à mettre en œuvre de façon efficace et les débats demeurent extrêmement ouverts sur le sujet. Si la régulation relève bien de l'Etat, son application peut être confiée au secteur privé, notamment les centres de contrôle technique. Il faut viser une limitation de l'âge des véhicules importés mais aussi simultanément un contrôle technique efficace pour éliminer de la circulation les véhicules les plus dégradés.

On a pu mettre en évidence la forte rentabilité en termes de coût d'exploitation des véhicules cumulé sur plusieurs années, de l'option véhicule neuf par rapport à l'option véhicule d'occasion. Mais ce constat est notamment dépendant d'un volume d'activité important qui est lui-même dépendant du parc de véhicules entrant en concurrence sur le marché, de sorte que la réalité de cas observés peut aller à l'encontre de cette conclusion. Le rôle de régulation du système apparaît ainsi central, avec une certaine ambiguïté de cette notion qui correspond à des conceptions sans doute différentes : on a d'une part la notion d'autorité de régulation dont on affirme la nécessaire indépendance du pouvoir politique, et d'autre part la notion d'autorité organisatrice qui est nécessairement issue d'un équilibre politique.

## 8. REDISTRIBUTION ET SECURITE ROUTIERE

La régulation des tarifs, souhaitable si l'on veut rendre accessibles les transports à de larges couches de population au faible pouvoir d'achat, devrait passer non par une réglementation rigide, mais par une action sur les facteurs de productivité des opérateurs, et sur des schémas de concurrence limitant les positions monopolistiques d'un opérateur ou d'un groupement d'opérateurs. Des besoins de formation sont identifiés à la fois au sein des organismes de régulation et parmi les opérateurs, de manière à parvenir à une professionnalisation des opérateurs artisanaux. Les conditions de mobilité des plus pauvres révèlent de stratégies complexes d'adaptation, avec un usage très sélectif des modes motorisés. La marche à pied demeure le mode

largement dominant de ces catégories de population, alors que les politiques et projets ont tendance à négliger cet aspect. L'offre des entreprises modernes, par ses contraintes d'équilibre financier, tend à exclure de ses services les plus pauvres qui bénéficient davantage du transport artisanal plus adapté à certains de leurs besoins.

La question de la contribution des transports à la lutte contre la pauvreté est complexe et ne peut être traitée par une simple recommandation. Certes toute action d'amélioration des transports et de diminution de ses coûts participe à la diminution du prix des produits finaux, ce qui est bénéfique pour les plus pauvres, très globalement. Il ressort cependant que l'accès aux divers services, aux opportunités d'emploi, et aux réseaux sociaux est une composante essentielle de la lutte contre la pauvreté. Ce qui est vrai en milieu urbain, sans doute davantage touché par les politiques d'ajustement, est également vrai en milieu rural en des termes proches. Mais il faut être sérieux car les cheminements de ces effets pour les pauvres est complexe et les effets ne se répartissent pas automatiquement : la pauvreté et les moyens de lutter contre sont des choses complexes qui ne supportent pas les conclusions trop simplificatrices.

Les liens entre sphères privée et publique apparaissent troubles et plus complexes qu'un simple partage des rôles, dans la mesure où les opérateurs privés peuvent se nourrir de surplus tirés d'aides multiples tirées de l'Etat, sur la base de marchés de niches où une faible concurrence s'exerce, avec des relations multiples de complicité ou de solidarité entre acteurs des deux sphères. Plusieurs expériences d'entretien de pistes rurales indiquent un partage, qui peut être variable entre l'Etat, des structures décentralisées et les initiatives communautaires. L'exemple extrême suggéré à partir du cas de la RDC repose sur l'intervention exclusive de communautés de base, sans que l'Etat soit appelé à l'aide en raison de son image prédatrice laissée par l'histoire récente : il n'y a pas de règles immuables sur le partenariat privé/public mais des situations variables selon les contextes politiques et historiques.

Parmi les dysfonctionnements des systèmes de transport, les accidents constituent un coût important pour les économies africaines. Les programmes de réduction de l'insécurité routière devraient passer par des approches intégrées, alors que la recherche de moyens financiers pour des actions conduit à des actions éclatées où l'initiative privée a peu de place. Celle-ci pourrait être accentuée à travers la formation des conducteurs et des chauffeurs professionnels, ou la mobilisation de moyens financiers de la part des sociétés d'assurance, mais il n'en demeure pas moins que c'est à l'Etat d'assumer cette fonction collective.

## **LISTE DES PARTICIPANTS**



**ABLE Jean**  
Port Autonome d'Abidjan  
COTE D'IVOIRE

**ADOLEHOUME P. Amakoé**  
LET-INRETS-SITRASS  
FRANCE

**AGBOKPE David**  
DGTP-DPR  
TOGO

**AHMAT NENE TASSY**  
CISCP  
TCHAD

**AIRAULT Pascal**  
Afrique Agriculture  
FRANCE

**ALOKPO H. Elie**  
DTT  
BENIN

**ANIELE Jean-Marie**  
PAPN  
CONGO

**ARBES Patrick**  
AFD  
MALI

**ASSEMIEN-MOULOD Louis**  
SOTRA  
COTE D'IVOIRE

**BACHABI Moudachirou**  
DROA  
BENIN

**BAEHREL Claude**  
PDM  
BENIN

**BEN MAAMAR Mustapha**  
TRL  
ROYAUME UNI

**BIYIHA Isidore**  
GUCE  
CAMEROUN

**BLOY Danièle**  
LET  
FRANCE

**BLOY Eddy**  
Université Lyon 2  
FRANCE

**BONNAFOUS Alain**  
LET-SITRASS  
FRANCE

**BOUKPESSI Payadowa**  
SERTARD  
TOGO

**BOUPDA Esther**  
Université de Douala  
CAMEROUN

**BOUYA Eugène**  
CCC  
CONGO

**CHAFFA Joseph**  
Port Autonome de Cotonou  
BENIN

**CHEKARAO Bagoudou**  
DTT  
NIGER

**CISSE Boubacar Sidiki**  
Université du Mali  
MALI

**CISSE Soumaila**  
MEUH  
MALI

**COULIBALY Mamadou**  
MGC Ingenieries  
MALI

**COULIBALY Kassim**  
Radio Tabalé  
MALI

**DAKONO Théodore**  
CMN  
MALI

**DALHATOU**  
BGFT  
CAMEROUN

**DASSI Vincent**  
Radio Neederland  
BENIN

**DEGILA Blaise**  
MTPT  
BENIN

**DELEPIERE-DRAMAIS Christiane**  
CIEM  
Belgique

**DEMBELE Seydou**  
Radio BAMAKAN  
MALI

**DENON Maïga Fatoumata**  
DNT  
MALI

**DIABATE Oumar**  
DNT  
MALI

**DIABY BABA**  
DNI  
MALI

**DIALLO Abdoulaye**  
EMACI  
COTE D'IVOIRE

**DIALLO Mamadou**  
CCVA  
BURKINA FASO

**DIARRA TIONKANA**  
DNT  
MALI

**DIARRA MOUSSA**  
Le soir de Bamako  
MALI

**DIARRA Salif**  
Association Chauffeurs Taxi  
MALI

**DIOP Lamine**  
AFRISTAT  
MALI

**DIOUF Ibou**  
CETUD  
SENEGAL

**DJEDJE Gnakalé**  
Port Autonome d'Abidjan  
COTE D'IVOIRE

**DJENAPO Mamadou**  
FORETRANS/IMACY  
MALI

**DJOUOKEP Alain Ford**  
BGFT  
CAMEROUN

**DOGO N'drin Martin**  
SOTRA  
COTE D'IVOIRE

**DORNBUSCH Joseph**  
DAEI  
France

**DOUKOURE Mouctar**  
DNTT  
GUINEE

**DOUMBIA Dougoukigui**  
CCI  
MALI

**EBOUMBOU JEMBA Christian**  
Enseignant-chercheur  
CAMEROUN

**EPOUERY Eloi Virgile**  
CCC  
CONGO

**FALL BIRAMA**  
Le Républicain  
MALI

**FOFANA**  
R.C.F.M  
MALI

**FOMBA BREHIMA**  
DNT  
MALI

**GBAGUIDI Basile**  
CUC  
BENIN

**GBODUI Afi**  
Radio Nederland  
BENIN

**GENIER Philippe**  
Ambassade de France  
MALI

**GLELE Théodore**  
PST  
BENIN

**GNAPI BLA Vincent**  
Ambassade de Côte d'Ivoire  
MALI

**GNEBA Marcel-Edouard**  
BNETD/AIDET  
COTE D'IVOIRE

**GNOPO Wawa Guillaume**  
Direction des Routes et Voiries  
COTE D'IVOIRE

**GODARD Xavier**  
INRETS  
France

**GOLI Sery**  
STC  
FRANCE

**GOSETTI DI STURMECK Francesco**  
Communauté Européenne  
MALI

**GUINDO Abdoulaye**  
DNT  
MALI

**GUIRO Salihou**  
DNT  
MALI

**GUISSE Mamadou**  
DNT  
MALI

**HALI Mahamane**  
DTT  
NIGER

**HOUNKPONOU Hugues F.**  
MTPT  
BENIN

**IDRISS Goukouny**  
DTS  
TCHAD

**KANAMBAYE Youssouf**  
L'observateur  
MALI

**KANE Cissé**  
Université de Genève  
SUISSE

**KANTE Karamady**  
DNT  
MALI

**KANTE Mory**  
Ministère de l'Équipement  
MALI

**KANZA Méji Vincent**  
Radio Nederland  
BENIN

**KASSE Malick**  
DNT  
MALI

**KEITA Abdoulaye**  
APCAM  
MALI

**KEITA Mamadou N.**  
DNTP  
MALI

**KEITA Naman**  
DNT  
MALI

**KONE Balla**  
Gendarmerie  
MALI

**KONE Daouda**  
FORETRANS  
MALI

**KONE Mamadou**  
DNT  
MALI

**KONE Tiemoko**  
Projet Sectoriel des Transports  
MALI

**KORAMAKAN Sylla**  
FNDTP  
MALI

**LOMBARD Jérôme**  
IRD  
SENEGAL

**MACALOU**  
DNTs  
MALI

**MAIGA Ousmane**  
DNT  
MALI

**MAKANG MBEINUM Jean-Marc**  
MINEFI/CTS  
CAMEROUN

**MALLE Fily**  
CCI  
MALI

**MAUBOIS Raymond**  
RATP  
FRANCE

**MBOUKOU-MBOUNGOU D.**  
ACRETAT  
CONGO

**MEBA Banabasse**  
Port Autonome de Lomé  
TOGO

**MENDY Joseph**  
DTT  
SENEGAL

**MOLL Maryse**  
Conseil National des Transports  
France

**M'PENE-NGALULEY Zéphyrin**  
CIEM  
Belgique

**MWAMBA DIBUNGU**  
GET  
RDC

**N'DIAYE Malick**  
Ministère des Transports  
SENEGAL

**N'DOURE SEKOU Amadou**  
DNCC  
MALI

**NGBALA Kouassi Etienne**  
Port Autonome d'Abidjan  
COTE D'IVOIRE

**NIARE Nana Kadidia**  
Observatoire Transports  
MALI

**NIATY-MOUAMBA Maurice**  
SITRASS  
BENIN

**NINOT Olivier**  
Université de Rouen  
France

**NTSENGUE Roger**  
Autorité portuaire - Yaoundé  
CAMEROUN

**OBAMBI I. Alphonse**  
TRANSLO  
CONGO

**OKOUMA MBELLA Jacques**  
Port Autonome de Pointe Noire  
CONGO

**ONGOLO Valérie**  
Université Yaoundé 2  
CAMEROUN

**OUMAROU**  
BGFT  
CAMEROUN

**OVONO NOAH Louis François**  
BGFT  
CAMEROUN

**PALKOUBOU Issaka**  
Ministère des Transports  
TCHAD

**PATIER Danièle**  
LET-SITRASS  
FRANCE

**RADINI Marcello**  
Consultant  
MALI

**RATHEAUX Olivier**  
AFD  
FRANCE

**Représentant**  
Ambassade de Cuba  
MALI

**Représentant**  
Ambassade de Tunisie  
MALI

**RIZET Christophe**  
INRETS  
FRANCE

**SALIFOU BANGALI**  
Nouvel Horizon  
MALI

**SANGARE Ousmane**  
Observatoire des Transports  
MALI

**SANOGO Ahamadou**  
Direction Générale des Douanes  
MALI

**SANOGO N'Faly**  
SOTRAMA  
MALI

**SANWIDI Serge**  
DGTTM  
BURKINA FASO

**Secrétaire Général**  
MEUH  
MALI

**SIDIBE Zoumana**  
FNTRM  
MALI

**SIDIBE Mamadou**  
Air Afrique  
MALI

**SIMPARA SAMBA**  
MICT  
MALI

**SISSOKO Seydou**  
MICT  
MALI

**SMAGGHE Jean**  
ISTED  
FRANCE

**STANISIERE Nathalie**  
ISTED  
FRANCE

**TAGORA Oumar**  
Observatoire des Transports  
MALI

**TALL Djibril**  
DNT  
MALI

**TAMOR Mamdouh**  
Ambassade d'Egypte  
MALI

**THERA Mamadou**  
CF 2000 TLV  
MALI

**THIAM Ousmane**  
CETUD  
SENEGAL

**TOSSOU Calixte**  
DTT  
BENIN

**TOUNKARA Massalim**  
CNSACM  
MALI

**TOURE Dikrime**  
Air Mali SA  
MALI

**TOURE Makan**  
Syndicat National des Trans.  
MALI

**TOURE Maïmouna Touré**  
DNT  
MALI

**TOURE Ousmane**  
Direction Nle Aéronautique  
MALI

**TOURE Alimata TRAORE**  
MICT  
MALI

**TRAORE Binamourou**  
Association Chauffeur Taxi  
MALI

**TRAORE Ibrahim**  
DNT  
MALI

**TRAORE Mamadou**  
CNPI  
MALI

**TRAORE Guini Elise**  
CBC  
BURKINA FASO

**VOVOR Michel**  
Port Autonome de Lomé  
TOGO

**WIRRANKOSKI Paul-Henri**  
AFRISTAT  
MALI

**YEBOUE KABRAN René**  
CI-PAST  
COTE D'IVOIRE

**YORO Gouali Emmanuel**  
Office Sécurité Routière  
COTE D'IVOIRE

**ZAGRE Sibdou Désiré**  
SLM  
BURKINA FASO

**ZERBO Karim**  
DGTTM  
BURKINA FASO

**ZIBI EBANGA Edwin**  
Commerce extérieur  
CAMEROUN

**ZORO BI Nagoné**  
AIDET/AGETU  
COTE D'IVOIRE

# **PROGRAMME**

## RESPONSABILITE SCIENTIFIQUE

### Comité :

A. BONNAFOUS, *Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon, France*  
K-J. BUDIN, *Banque mondiale, Washington, USA*  
I. DIOUF, *ASERT/CETUD, Dakar, Sénégal*  
X. GODARD, *INRETS, Arcueil, France*  
M. KANTE, *SITRASS, Bamako, Mali*  
M. NIATY-MOUAMBA, *SITRASS, Cotonou, Bénin*  
C. RIZET, *INRETS, Arcueil, France*  
N. ZORO BI, *AIDET/AGETU, Abidjan, Côte d'Ivoire*

### Organisation :

Amakoé P. ADOLHOUME, *Délégué Général SITRASS*  
Danièle BLOY, *Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon, France*  
Danièle PATIER, *Trésorier, SITRASS, LET, Lyon, France*  
Pierre-Yves PEGUY, *Secrétaire SITRASS, LET, Lyon, France*

SITRASS, c/o INRETS-DEST  
(Attn. Amakoé P. Adoléhoulmé)  
2, avenue Gal Malleret Joinville

94114 ARCUEIL CEDEX - France

Tél +33 1 4740 7268 ; fax +33 1 4547 5606

E-mail : [amakoe.adolehoume@inrets.fr](mailto:amakoe.adolehoume@inrets.fr)

<http://www.ish-lyon.cnrs.fr/let/sitrass/sitrass.htm>

**SITRASS 6 EST ORGANISE SOUS LE DOUBLE PATRONAGE DE**

**- SE MME TOURE ALIMATA TRAORE, MINISTRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE  
ET DES TRANSPORTS ET DE**

**- SE M. SOUMAILA CISSE, MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE  
L'ENVIRONNEMENT ET DE L'URBANISME**

## PROGRAMME

### Lundi 5 novembre

8 heures

Accueil des participants, remise des dossiers

8h30-10h00

*Séance d'ouverture sous le double patronage de SE Mme TOURE Alimata  
TRAORE et de SE M. Soumaila CISSE*

*Président : Pr Boubacar Sidiki CISSE, Recteur de l'Université du Mali*

- Mot introductif de Monsieur Bréhima FOMBA, Directeur National des Transports, Mali

- Allocution de Monsieur Maurice NIATY-MOUAMBA, Président SITRASS

- Conférence introductive de Monsieur Le Professeur Alain BONNAFOUS, Vice-président  
SITRASS, *"Sphère publique-sphère privée : additionner les avantages ou empiler les inconvénients"*

- Allocution d'ouverture de Son Excellence Madame TOURE Alimata TRAORE, Ministre de  
l'Industrie, du Commerce, et des Transports, Mali

10h30-13h00

**Thème 1**

**Position globale du problème**

*Président : Maurice NIATY-MOUAMBA, Président SITRASS, Bénin*

*Rapporteur : Ibou DIOUF, Ingénieur en chef, ASERT/CETUD, Sénégal*

- M. KANTE, SITRASS, Mali      Partenariat public-privé dans les transports : la problématique malienne
- N. ZORO BI, AIDET/AGETU, Côte d'Ivoire      Le financement privé d'infrastructures de transport en Côte d'Ivoire
- K. BUDIN, Banque mondiale, Washington      Les réformes ferroviaires en Afrique subsaharienne et ailleurs
- A. ESTACHE, WBI, Washington      L'expérience de l'Institut de la Banque mondiale
- B. GREEY, Union européenne, Bruxelles      Sphère publique-sphère privée : orientations pour une politique sectorielle durable dans les transports en Afrique

**Thème 2**

**Débat guidé : quelques leçons d'expérience**

14h30 - 18h00

*Co-Présidents : Pr Alain BONNAFOUS (Vice-président SITRASS), M. Jean SMAGGHE (Président ISTD, France)*

*Rapporteur : Dr Mory KANTE, Vice-président SITRASS, Mali*

**Participants :**

**PROJETS SECTORIELS DES TRANSPORTS**

- T. GLELE, Coordonnateur PST, Bénin
- Coordonnateur CI-PAST, Côte d'Ivoire
- R. DAMAS, Responsable PAPSUT, Gabon
- J. RASOAVAHINY, SE, PST, Madagascar
- T. Y. KONE, Coordonnateur PST, Mali
- S. MOUMOUNI, Coordonnateur PRI, Niger

- A. DRAME, Coordonnateur PST, Sénégal
- A. N. TASSY, Coordonnateur CISCIP, Tchad

**LA SITUATION DES PORTS**

- M. GOSSIO, DG Port autonome d'Abidjan
- F. ASSOGBA, DG Port autonome de Cotonou
- B. SADY, DG Port autonome de Dakar
- A. SIYAM SIWE, DG Port autonome de Douala
- J-M. ANIELE, DG Port autonome de Pointe Noire

**Mardi 6 novembre**

**Thème 3**

**Travaux en ateliers**

**Atelier 1 : "Partenariat public-privé : une nouvelle donne financière ?"**

8h30 - 16h00

*Président : Seydou SISSOKO, Conseiller technique, MITC, Mali*

*Rapporteur : Mamadou COULIBALY, Directeur Général MGC Ingenieries, Mali*

- A. BONNAFOUS, LET-SITRASS, France      Investisseurs publics, investisseurs privés : quelles logiques financières ?
- I. DIOUF, ASERT/CETUD, Sénégal      Financement public et exploitation privée : exemple les gares routières
- E. BLOY, Univ. Lyon 2, France      Méthodologies d'appréciation du risque : financement public et/ou privé ?

- S. DIAGNE, CETUD/ASERT, Sénégal      L'exemple du renouvellement du parc des cars rapides à Dakar
- R. KOUAKOU K., AIDET/BNETD, CI      Le projet de pont à péage Riviera-Marcory à Abidjan
- G. LIA BIAGONE, AIDET/BNETD, CI      Concession de services de transports urbains à un opérateur privé
- N. ZORO BI, AIDET/AGETU      La privatisation de l'exploitation de l'aéroport d'Abidjan
- D. ZAGRE, SLM, Burkina Faso      La privatisation de l'entretien routier au Burkina Faso
- C. RIZET, INRETS, France      Financement privé des infrastructures de transport

**Atelier 2 : "Partenariat public-privé : quel contenu institutionnel ?"**

8h30 - 16h00

*Président : Ousmane THIAM, Président CETUD, Sénégal*

*Rapporteur : Calixte A. TOSSOU, Directeur des transports terrestres, Bénin*

- JM. MAKANG-M., CTPS/MINEFI, Cameroun      Les réformes portuaires au Cameroun
- M. BACHABI/NIATY-MOUAMBA, DROA      La concession des péages routiers au privé : l'exemple béninois
- O. RATHEAUX, AFD, France      Régulation des concessions et contrats de délégation de gestion
- R. MAUBOIS, RATP, France      Opportunités et risques de l'ouverture à la concurrence
- V. ONGOLO, Université Yaoundé 2      Nouveau rôle de l'Etat camerounais après la privatisation du rail
- B. EHOULA, DGTT, Congo      Bilan comparé de dix années de réformes institutionnelles au Congo
- S. SANDWIDI, DGTTM, Burkina Faso      Les transports urbains ouagalais : le Burkina à la croisée des chemins
- H. SOULEY, BCEAO/INRETS, Niger      La déréglementation ou nouveau partage des rôles public-privé
- GONDAMOVO/ WALLOT, ASECTRA, RCA      Place et performances des opérateurs privés de transports urbains en RCA
- F. BOBONGO/M. NZILA, DGTT, Congo      Partenariat public-privé dans la gestion des activités du CFCCO

**Atelier 3 : "Partenariat public-privé et objectifs sociaux : redistribution, sécurité routière, et aménagement du territoire"**

8h30 - 16h00

*Président : JP ELONG-MBASSI, Coordinateur PDM, Bénin*

*Rapporteur : D. TALL, Directeur national-adjoint des transports, Mali*

- X. GODARD, INRETS-SITRASS, France      Réflexions sur les indicateurs et l'efficacité des transports urbains en Afrique
- M. BEN MAAMAR, TRL, Grande Bretagne      Services de transport et impacts sur la productivité des véhicules
- H. GWET, Polytech. Yaoundé, Cameroun      Indicateurs d'efficacité d'un système de transport
- Y. DOWO, INP-HB, Côte d'Ivoire      Woro-woro/gbakas : mesure des facteurs de la contribution à la mobilité
- D. KONE, FORETRANS, Mali      Analyse socio-économique de la tarification des transports urbains à Bamako



- C. EBOUMBOU-J, Univ. Douala, Cameroun Transports urbains et pauvreté dans une grande métropole : Douala
- X. GODARD/C. KANE, INRETS, France Politiques de transports urbains et populations pauvres à Dakar
- J. LOMBARD, IRD, Sénégal Public-privé : l'évolution du transport routier de marchandises au Sénégal
- O. NINOT, France Rôle et place des secteurs public et privé dans le transport rural au Sénégal
- D. AGBOKPE, DGTP, Togo Approche communautaire dans la stratégie d'entretien des pistes rurales
- Z. M'PENE/J. CHARLIER, CIEM, Belgique Société civile et organisation des transports au Congo (RDC)
- B. CHEKARAO/MUHLRAD N., Niger Financement de la sécurité routière : le principe et la pratique

**16h30 - 17h30 :** *Rapports des différents ateliers (session plénière)*

**Mercredi 7 novembre**

**8h30 - 10h30**

*Président : Maurice NIATY-MOUAMBA, Président SITRASS*

*Rapporteur : Amakoé P. ADOLEHOUME, Délégué Général SITRASS*

- Assemblée générale SITRASS Animée par A. BONNAFOUS, M. KANTE, M. NIATY-MOUAMBA, D. PATIER et A. ADOLEHOUME : présentation des activités et des comptes, renouvellement du bureau, discussion sur les modalités de cotisation, choix du thème et du lieu de SITRASS 7, ...

**11h00 - 12h00** *Séance de clôture sous le double patronage de SE Mme TOURE Alimata TRAORE et de SE M. Soumaila CISSE*

*Président : Bréhima FOMBA, Directeur national des transports, DNT, Mali*

*Rapporteur : Amakoé P. ADOLEHOUME, Délégué Général SITRASS*

- X. GODARD/M. DJENAPO Synthèse des travaux, perspectives
- Clôture du séminaire Son Excellence Monsieur Soumaila CISSE, Ministre de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de l'Urbanisme

*Rapporteur Général : Mory KANTE, Vice-président SITRASS, Mali*

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
A. ADOLEHOUME/M. NIATY-MOUAMBA	
Présentation générale.....	5
TOURE Alimata TRAORE	
Discours d'ouverture.....	9
A. BONNAFOUS	
Additionner les avantages ou empiler les inconvénients.....	11
<b>THEME 1 : QUELQUES LEÇONS D'EXPERIENCE.....</b>	<b>15</b>
M. KANTE	
L'expérience malienne du partenariat public-privé.....	17
B. N. ZORO	
Le financement privé des infrastructures de transport en Côte d'Ivoire .....	29
T. GLELE	
Bilan des réformes du PST du Bénin .....	41
F. ASSOGBA/J. CHAFFA	
Partenariat public-privé dans la gestion des activités du PAC .....	57
K. N'GBALA	
Partenariat public-privé dans les ports : cas du PAA.....	63
J-M. ANIELE/A. OBAMBI	
Partenariat public-privé dans les ports : cas du PAPN .....	71
<b>THEME 2 : UNE NOUVELLE DONNE FINANCIERE ? .....</b>	<b>89</b>
A. BONNAFOUS	
Investisseurs privés, investisseurs publics : quelles logiques financières ? .....	91
E. BLOY	
Méthodologie d'appréciation du risque dans le cadre de renouvellement de parc des microentreprises de transports urbains .....	101

I. DIOUF	
Financement public, exploitation privée : cas des gares routières de Dakar .....	113
S. DIAGNE	
Partenariat public-privé : exemple du renouvellement du parc des cars rapides à Dakar .....	127
B. LIA / R. KOUAKOU	
Financement privé d'infrastructures publiques de transport en Côte d'Ivoire .....	135
D. ZAGRE	
La privatisation de l'entretien routier au Burkina Faso .....	147
C. RIZET	
Le financement privé des infrastructures de transport.....	153
<b>THEME 3 : QUEL CONTENU INSTITUTIONNEL ? .....</b>	<b>165</b>
V. ONGOLO	
Nouvelle dimension du rôle de l'Etat après la privatisation des chemins de fer au Cameroun .....	167
O. RATHEAUX	
Régulation des opérateurs de transport en gestion déléguée.....	177
R. MAUBOIS	
Opportunités et risques de l'ouverture à la concurrence.....	193
M. BACHABI / M. NIATY-MOUAMBA	
La concession des péages routiers au secteur privé au Bénin.....	211
S. SANWIDI	
Organisation et exploitation des transports en commun : Ouagadougou à la croisée des chemins.....	229
H. SOULEY	
Déréglementation ou nouveau partage des rôles entre Etat et transporteurs.....	241

<b>THEME 4 : OBJECTIFS SOCIAUX.....</b>	<b>259</b>
O. NINOT	
Rôle et place des secteurs public et privé dans le transport rural au Sénégal.....	261
D. AGBOKPE	
Stratégie d'entretien des pistes rurales selon une approche communautaire ....	279
Z. MPENE / J. CHARLIER	
Rôle des acteurs de la société civile dans l'organisation des transports en République Démocratique du Congo .....	293
C. KANE / X. GODARD	
Performances des modes de transport et satisfaction des besoins des populations pauvres : cas de Dakar .....	307
C. EBOUMBOU-JEMBA	
Transports urbains et pauvreté dans une grande métropole cas de la ville de Douala .....	321
E. BOUPDA	
Organisation des transports informels dans l'agglomération de Douala .....	341
M. BENMAAMAR/S. ELLIS / C. DUNKERLEY	
Organisation des services de transports et impact sur la productivité des véhicules : calendrier pour des réformes. Cas de l'Ouganda.....	355
M. DJENAPO / D. KONE	
Analyse socio-économique de la tarification des transports urbains à Bamako .	369
X. GODARD	
Réflexions sur les indicateurs et l'efficacité des systèmes de transport urbain dans le contexte africain .....	381
H. GWET	
Indicateurs d'efficacité d'un système de transport.....	395
J. LOMBARD	
Privé, public : l'évolution du transport routier de marchandises au Sénégal .....	407

<b>SYNTHESE DES DEBATS ET PERSPECTIVES .....</b>	<b>421</b>
DJENAPO/GODARD/KANTE/RIZET	
Rapport général.....	423
<b>LISTE DES PARTICIPANTS.....</b>	<b>435</b>
<b>PROGRAMME DU SEMINAIRE .....</b>	<b>445</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>451</b>

## UNE SELECTION DES PUBLICATIONS SITRASS

☐ **Politiques de réduction des coûts du camionnage en Afrique sub-saharienne. Cas de la Côte d'Ivoire, 125 p., 1989. Cas du Mali, 125 p., 1989**  
Prix : 19,06 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Politiques de réduction des coûts du camionnage en Afrique sub-saharienne. Cas du Cameroun, 65 p., 1989**  
Prix : 13,72 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Politiques de réduction des coûts du camionnage en Afrique sub-saharienne. Rapport de synthèse, 58 p., juin 1989**  
Prix : 12,20 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Economie et politiques du camionnage en Afrique sub-saharienne. Actes du SITRASS 1, Yamoussoukro, 20-22 nov. 1989, 290p., 1989**  
Prix : 45,73 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Organisation des transports urbains en Afrique sub-saharienne. Les acteurs, les méthodes. Actes du SITRASS 2, Ouagadougou, 14-17 janvier 1992, 145 p., 1992.**  
Prix : 45,73 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Les systèmes d'information et de formation dans le secteur des transports en Afrique sub-saharienne. Actes du SITRASS 3, Dakar, 16-18 mars 1994, 311 p. 1997**  
Prix : 45,73 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.

☐ **Les transports urbains non motorisés en Afrique sub-saharienne. Cas du Burkina Faso, 138 p., juin 1995, Prix : 19,06 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port**

☐ **Les transports urbains non motorisés en Afrique sub-saharienne. Cas du Mali, 170 p., décembre 1995, Prix : 22,87 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port**

☐ **Annuaire des membres du réseau SITRASS, 2002**  
Prix : 22,87 € HT (TVA 5,5 %), frais de port compris.

☐ **Efficacité, concurrence, compétitivité : la chaîne de transport en Afrique sub-saharienne, Actes SITRASS 4, 419 p., juin 1997, 45,73 € (TVA 5,5 % incluse) + frais de port.**

☐ **Les projets sectoriels des transports en Afrique sub-saharienne : bilan et réflexions, Actes du SITRASS 5, 420 p., nov. 1999, 45,73 € HT (TVA 5,5 %) + frais de port.**

☐ **Sphère publique-sphère privée : quelle organisation, quels financements et quelles performances des transports en Afrique sub-saharienne ? Actes du SITRASS 6, 460 p. nov. 2001, 45,73 € HT (TVA 5,5 %) + frais de port.**

**Réduction tarifaire de 50 % pour les membres de la zone F CFA à jour de leur cotisation**

Commande à adresser à : SITRASS, LET, 14 av. Berthelot, 69363 LYON Cedex 07

**Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)**

2, avenue du Général Malleret-Joinville  
94114 ARCUEIL CEDEX - France  
Tél. : (33-1) 47 40 70 00  
Télécopie : (33-1) 45 47 56 06

**Laboratoire d'Economie des Transports (LET)**

14, avenue Berthelot  
69363 LYON Cédex 07 - France  
Tél. : (33) 72 72 64 03  
Télécopie : (33) 72 72 64 48

E-mail : [amakoe.adolehoume@inrets.fr](mailto:amakoe.adolehoume@inrets.fr)  
<http://www.ish-lyon.cnrs.fr/let/sitrass/sitrass.htm>

**Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Transports (MTPT)**

Direction Nationale des Transports  
BP 78  
BAMAKO - Mali  
Tél : (223) 22 89 80  
Télécopie : (223) 22 89 80

*Prix de vente : 45,73 € (HT)*



I.S.B.N. N° 2-908558-19-X